

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

CADUCITÉ DES PROPOSITIONS

ET DES

PROJETS DE LOI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 15 Mars 1909, à 1 heure

PAR

Henri RIBELL

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur.*
 { *LESEUR, professeur.*

PARIS V.

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA
CADUCITÉ DES PROPOSITIONS

ET DES

PROJETS DE LOI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 15 Mars 1909, à 1 heure



PAR

Henri RIBEIL

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur.*
LESEUR, professeur.

PARIS V.

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, Rue Soufflot, et 12, Rue Toullier

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE LA
CADUCITÉ DES PROPOSITIONS
et des projets de loi

INTRODUCTION

L'intensité toujours plus accrue de la vie parlementaire, les tendances de la législation moderne à s'immiscer plus que jamais dans tous les domaines, ont créé pour nos assemblées délibérantes une tâche très difficile. Nos Chambres se trouvent quelquefois à l'étroit dans les règlements qu'elles se sont imposés. Ces règlements d'ailleurs ont un certain âge. Ils datent de 1876. Il est des difficultés qu'ils n'ont pas prévues. Souvent nos législateurs ont eu à constater des défauts et des lacunes dans la loi intérieure qui régit leurs travaux. Il leur appartient de combler les unes et de corriger les autres. Pour mener à bien la tâche énorme que les exi-

gences de la vie moderne lui imposent, notre Parlement a besoin d'une méthode de travail rationnelle, qui économise son temps et ses forces, d'une réglementation sévère, qui mette de l'ordre et de la continuité dans ses travaux, qui assure aux lois une élaboration rapide et sérieuse, en un mot qui rende plus aisé l'exercice de ses fonctions.

Il est certes de toute nécessité que les projets de loi présentés par le Gouvernement, et surtout que les propositions dues à l'initiative parlementaire ne soient discutés et votés par la Chambre des députés et par le Sénat qu'après avoir été soumis, dans les deux Chambres, aux formalités d'une procédure assez longue et à des conditions d'étude qui constituent la garantie de leur élaboration. Cependant ces diverses formalités tracées dans les règlements entraînent des lenteurs, qui peuvent entraver la production législative et compromettre parfois le bénéfice des travaux de toute une législature.

La durée des pouvoirs de la Chambre des députés est relativement faible pour permettre un travail de longue haleine. La Chambre verra souvent son mandat expirer avant qu'une réforme importante, qu'elle a étudiée ou même qu'elle a votée, ait pu revêtir la forme définitive d'une loi. Quand elle est arrivée au terme légal de son mandat elle laisse en suspens de nombreux travaux préparatoires et souvent quelques propositions et projets de loi, qui, votés par elle dans les dernières

séances, n'ont pas reçu l'adhésion du Sénat. Que deviennent ces travaux préparatoires et quelle est la valeur de ces votes, que des votes conformes de la Chambre Haute n'ont pas ratifiés avant la fin de la législature ? Doivent-ils être considérés comme nonavenus, ou bien la Chambre nouvelle et le Sénat, recueillant l'héritage de la Chambre disparue, doivent-ils reprendre l'œuvre législative au point précis où elle a été laissée ? C'est la question de la caducité ou de la non-caducité des propositions et des projets de loi.

Elle se présente sous deux faces différentes : d'une part il s'agit des propositions et des projets de loi encore à l'étude au moment où finit la législature, et qui n'ont pas fait l'objet d'un vote définitif de la Chambre. Ces projets et ces propositions de loi ont pu être étudiés très longuement en commission, ont peut-être donné lieu à des rapports, à des discussions en séance publique, et même à un vote en première délibération. Tombent-ils nécessairement avec la Chambre qui les a préparés, perdent-ils ainsi tout le bénéfice des efforts qu'ils ont occasionnés ? D'autre part il est question des projets et des propositions de lois votés par la Chambre disparue, et sur lesquels le Sénat n'a pu encore statuer. Est-ce que cette Assemblée doit rester saisie de ces projets et de ces propositions ; en d'autres termes, est-ce que les votes exprimés par l'ancienne Chambre et qui, n'ayant pas été suivis d'un vote conforme du Sénat,

n'ont pas donné lieu à la promulgation d'une loi, doivent disparaître ?

Au premier abord, et à se placer au seul point de vue d'utilité pratique il semble que la continuation non interrompue du travail législatif serait une excellente chose. Une économie de temps et d'efforts en résulterait. Les projets et les propositions de loi frappée de caducité à la fin d'une législature doivent, s'ils sont repris au cours de la législature suivante, refaire toutes les étapes de la procédure parlementaire. Pourquoi revenir sur le chemin parcouru, pourquoi condamner la Chambre à un travail de Sisyphe ? L'argument serait sans réplique si tout était à sauver des propositions de loi issues de l'initiative parlementaire. Nous verrons que ce n'est pas toujours le cas.

Mais cette question de droit parlementaire doit être étudiée avec d'autres préoccupations que celle de l'utilité pratique. Certains auteurs lui ont attribué un caractère constitutionnel, et il faut reconnaître qu'elle est particulièrement délicate et qu'elle mérite un examen spécial. Elle intéresse à la fois le Sénat et la Chambre, surtout cette dernière puisqu'elle porte en somme sur la valeur et la durée de ses propres votes. Aussi à chaque renouvellement de la législature elle est venue en discussion devant l'une et l'autre de ces assemblées.

Les solutions proposées ont été fort différentes les unes des autres. En cette matière les Chambres devaient

suppléer par l'interprétation au silence des textes. Cette interprétation ne prit que tard le caractère d'une décision générale et définitive. Pourtant le sentiment du Parlement s'est manifesté à plusieurs reprises et il ne parut jamais douteux. Les solutions diverses qui ont été votées ou proposées montrent combien on était touché des inconvénients de la caducité et témoignent de la préoccupation des deux Chambres de les faire disparaître peu à peu.

Nous exposerons par quelles séries d'évolutions s'est formé le principe actuellement mis en pratique de la non-caducité, et comment les Chambres atténuèrent peu à peu les rigueurs de leur première jurisprudence jusqu'aux modifications introduites en 1894 au règlement du Sénat, et en 1903 au règlement de la Chambre.

Avant d'aborder cette étude il nous semble utile de faire un exposé sommaire de la procédure des assemblées politiques dans la confection des lois.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

EXPOSÉ SOMMAIRE DE LA PROCÉDURE DES ASSEMBLÉES POLITIQUES DANS LA CONFECTION DES LOIS

Les projets et propositions de loi peuvent émaner ou de l'initiative gouvernementale ou de l'initiative d'un membre du Parlement.

L'intervention d'un décret du Président de la République est nécessaire pour que les ministres, ou, en leur nom, les sous-secrétaires d'Etat, puissent déposer un projet sur le bureau de l'une ou de l'autre Chambre. Ce projet doit être précédé d'un exposé des motifs. (Sénat, art. 62 du règl.; Chambre, art. 30.)

Le président de l'assemblée informe celle-ci du dépôt et prononce, s'il n'y a pas d'opposition, le renvoi aux bureaux ou à une commission déjà existante. Il agit de même pour les propositions transmises par l'autre Chambre.

L'auteur ou les auteurs d'une proposition doivent la rédiger en articles et la faire précéder d'un exposé des motifs. (Art. 34 du règl. de la Ch.) L'article 75 du règlement du Sénat n'impose pas la formalité de la rédaction en articles et de l'exposé des motifs ; mais

l'usage, à défaut de règlement, impose cette double formalité. Ensuite l'auteur ou les auteurs de la proposition la remettent entre les mains du président de la Chambre qui fera connaître le dépôt en séance publique.

Sauf le cas d'urgence déclarée ou de renvoi à une commission déjà existante, les propositions dues à l'initiative parlementaire ne peuvent être portées devant les bureaux tant qu'elles n'ont pas été examinées par une commission spéciale, la commission d'initiative, et prises en considération par l'assemblée,

Ainsi la même confiance n'est pas accordée par les règlements aux projets gouvernementaux et aux propositions émanées de l'initiative d'un membre. Ils ne permettent pas à celles-ci d'arriver *de plano*, comme les projets ministériels, au débat définitif. En effet, l'initiative gouvernementale est plus sérieuse et plus éclairée. Elle agit mieux suivant les intérêts généraux du pays, et les projets de loi qu'elle présente lui sont imposés par l'opinion publique. Au contraire, l'initiative parlementaire se manifeste trop souvent d'une façon intempestive et se laisse déterminer par des considérations qui ne devraient pas entrer en compte.

Dans le cas de renvoi à la commission d'initiative, celle-ci doit déposer un rapport sommaire dans la quinzaine, à la Chambre ; au bout de vingt jours, au Sénat. Il est rare que ces délais établis par les règlements pour

1. Eug. Pierre. *Traité de droit polit., électoral et parlementaire.*

briser la force d'inertie dont ces commissions usent parfois soient rigoureusement observés. Ce rapport doit porter seulement sur l'utilité ou l'opportunité de la proposition. Ses conclusions peuvent être pour le rejet pur et simple, pour la prise en considération, ou pour le renvoi à une commission déjà existante. La commission d'initiative de la Chambre des députés peut en outre conclure à la question préalable ou à la déclaration d'urgence. Le rôle de cette commission est de ménager le temps et les forces de la Chambre, d'arrêter les propositions inopportunes ou mal étudiées, en un mot elle doit être un régulateur des travaux parlementaires. Or elle remplit mal ce rôle : elle a une tendance trop marquée à conclure toujours à la prise en considération ; elle laisse passer trop de propositions, ce qui multiplie le nombre des commissions et des rapports, et complique inutilement le travail parlementaire.

Chacune des deux Chambres adopte ou repousse en séance publique les conclusions de sa commission d'initiative. Si la prise en considération est prononcée la proposition est renvoyée aux bureaux.

Des précautions nombreuses sont prises aussi dans les Parlements étrangers pour limiter l'exercice du droit d'initiative individuelle.

Au Sénat belge, un membre ne peut être admis à développer sa proposition que si elle est appuyée par deux membres. Le débat sur la prise en considération ne peut s'ouvrir que si la proposition est signée par

quatre membres ; si la prise en considération est votée la proposition est renvoyée à l'examen d'une commission.

A la Chambre des représentants belge, toute proposition déposée par un membre est immédiatement communiquée aux sections ; si une section au moins est d'avis que la proposition doit être développée, il en est donné lecture à la séance suivante. La Chambre, après avoir débattu les motifs, vote s'il y a lieu, la prise en considération, et renvoie à une commission.

A la Chambre des communes, en Angleterre, l'auteur d'une proposition doit demander l'autorisation d'en donner lecture. L'assemblée a le droit de rejeter *de plano* la proposition. Il n'y a pas de débat.

Au Reichstag allemand, les propositions d'initiative parlementaire sont distribuées parmi les membres et, trois jours après, admises à une première lecture et à un débat général ; le Reichstag décide alors s'il renverra l'affaire à une commission, ou bien s'il en continuera l'examen en séance plénière.

Les mêmes formalités existent au Reichstag autrichien.

Au Sénat espagnol (*idem* à la Chambre) un seul bureau peut autoriser la lecture des propositions ; après lecture, le Sénat décide s'il prend ou non en considération. Dans l'affirmative, le renvoi aux bureaux est ordonné.

A la Chambre des députés italienne, 3 bureaux sur

9 doivent autoriser la lecture, un seul orateur répond à l'auteur de la proposition. La Chambre décide ensuite si elle prend en considération.

Le Conseil fédéral suisse prononce directement, sans rapport de commission ni examen préalable dans les bureaux, la prise en considération. Si la prise en considération est votée, l'assemblée décide si elle peut demander l'avis du Conseil fédéral ou renvoyer à une commission.

La Constitution des Pays-Bas fait seule exception à la règle, en édictant les mêmes formalités pour l'examen des propositions de loi émanés de l'initiative d'un membre et des projets du gouvernement.

Procédure dans les bureaux

Dès que la Chambre des députés est constituée, elle se répartit en un certain nombre de bureaux — actuellement elle se partage en 11 bureaux, le Sénat en 9 — les bureaux se constituent tous les mois par voie de tirage au sort, Au Reichstag ils ne sont renouvelés qu'à toutes les sessions. A la Chambre des communes anglaises, les bureaux sont complètement inconnus. Quand une proposition de loi est renvoyée à leur examen, ils élisent, selon les cas, un ou plusieurs commissaires; leur réunion forme ce qu'on appelle une commission spéciale qui examinera la proposition d'une façon plus approfondie et la rapportera.

Procédure et examen dans les commissions

Il existe dans les deux Chambres :

1° Un certain nombre de commissions permanentes : commissions de l'armée, de la marine, des chemins de fer, de la prévoyance et de l'assistance sociales, etc. (1) ;

2° Quatre commissions mensuelles qui sont nommées à chaque renouvellement des bureaux : commission d'initiative, commission des intérêts communaux et départementaux, commission des pétitions, commission des congrès ;

3° Des commissions spéciales nommées pour l'examen particulier d'un projet ou d'une proposition et dont les pouvoirs expirent avec l'adoption ou le rejet du projet ou de la proposition ;

4° La commission du budget ou des finances renouvelée tous les ans.

Chaque commission désigne un de ses membres chargé de rendre compte à la Chambre du résultat de ses travaux.

Il y aurait peut-être avantage à réduire le nombre de ces commissions et à mieux grouper les travaux parlementaires. Il résulte de la mobilité de ces commissions

1. Au Sénat elles sont réellement permanentes ; elles jouissent de la pérennité de cette assemblée : à la Chambre la permanence doit s'entendre en ce sens que leur mandat prend fin avec celui de la Chambre elle-même

successives une regrettable instabilité de doctrine, des contradictions qui donnent aux travaux de la Chambre un caractère d'incohérence. D'autre part, le personnel de ces commissions changeant constamment, ne peut pas acquérir cette compétence que donne la spécialisation et qui permet d'expédier plus vivement et mieux la besogne. Il en résulte des retards considérables dans les dépôts des rapports, qui sont une cause continuelle de lenteur dans le travail législatif, et une cause fréquente de caducité. Cependant une résolution votée par la Chambre le 12 juin 1894 stipule que les rapports doivent être déposés dans le délai de trois mois, et le président de l'assemblée a le devoir d'inviter les commissions à se hâter.

A la Chambre des communes anglaises, le travail législatif est très simplifié. Il est très rare que les bills soient renvoyés à des commissions spéciales. Dans l'immense majorité des cas, la Chambre des communes examine les questions qui lui sont soumises en comité de la Chambre entière, quand le chairman est venu remplacer le speaker au fauteuil de la présidence. Un pareil système, fait remarquer M. le comte de Franqueville (1), serait impraticable dans un pays de bavards comme le nôtre. D'ailleurs la Chambre des communes a créé récemment trois comités permanents

1. Comte de Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement britannique*. Paris, 1888.

chargés de l'examen de certaines affaires : justice, procédure légale, commerce, navigation, questions écosaisies.

La procédure est plus compliquée en Belgique. La Chambre des représentants se partage en 6 sections renouvelées chaque mois et chargées d'examiner les propositions renvoyées par la Chambre. Chaque section nomme un délégué ; la réunion de 6 délégués constitue la commission centrale, qui nomme un rapporteur chargé de soutenir les débats en séance publique. De plus, la Chambre a le droit de nommer en assemblée plénière des commissions spéciales pour l'examen de projets déterminés. Il existe encore deux commissions permanentes, l'une pour l'examen des finances et des comptes, l'autre pour toutes les questions qui intéressent l'agriculture, l'industrie et le commerce. Le Sénat est divisé en autant de commissions qu'il y a de départements ministériels.

Au Reichstag allemand il y a 7 commissions permanentes. En outre le Reichstag peut se constituer en « Comité » de toute la Chambre.

La Chambre des représentants des Etats-Unis applique le système anglais ; pourtant elle possède une cinquantaine de commissions spéciales, qui sont désignées au début pour toute la durée de la législature.

Procédure des débats

Une fois la procédure épuisée dans les commissions

et les rapports déposés, les débats s'engagent en assemblée générale et en séance publique (loi du 16 juillet 1875, art. 5) ; toutefois les cas de comité secret sont réservés (même art.).

Les constitutions antérieures à la Constitution de 1875 exigeaient plusieurs lectures (Constitution de 1781, 3 lectures ; Constitution de l'an III, 3 lectures ; Constitution de 1848, 3 lectures ; Assemblée nationale de 1871, 3 lectures). La Constitution de 1875 n'exige pas cette formalité. Cependant les règlements des deux Chambres (Sénat, art. 65 ; Chambre, art. 50) décident que, sauf le cas d'urgence déclarée, deux délibérations, à cinq jours d'intervalle, sont nécessaires (exception est faite pour le budget et pour toutes les lois de finances). Il y aurait avantage à supprimer cette formalité, si une seule délibération était jugée suffisante.

La déclaration d'urgence abrège considérablement le travail. Elle dispense la proposition de loi de la commission d'initiative. La proposition peut être mise à l'ordre du jour avant le dépôt de tout rapport. Elle dispense encore les projets ou propositions affectant les recettes ou les dépenses de l'Etat, et soumis à des commissions spéciales, de la nécessité de la communication à la commission du budget. La Chambre, par décision spéciale, peut statuer immédiatement après l'urgence déclarée.

Les lois sont votées par article, chaque article faisant l'objet d'un vote ; ainsi que l'ensemble du projet ou de

la proposition. Tout membre des deux Chambres peut proposer et peut admettre des amendements, des contre-projets, des articles additionnels. Cela peut prolonger indéfiniment les débats.

La loi n'est parfaite que lorsque les deux Chambres ont adopté un texte identique.

Le Président de la République peut exiger des deux Chambres, par un message motivé, une nouvelle délibération.

En Angleterre, il y a 3 lectures. La première est une simple formalité qui équivaut au dépôt des propositions. Le bill est imprimé et un jour est fixé pour la seconde lecture ; tout amendement au débat est interdit.

La troisième lecture est le point le plus important de la marche d'un bill. C'est alors que se produit la discussion la plus approfondie.

En Autriche, comme au Reichstag allemand, 3 lectures sont exigées.

Dans les Chambres belges, une seule délibération suffit.

CHAPITRE PREMIER

GÉNÉRALITÉS SUR LA CADUCITÉ

Nous avons déjà dit en quoi consiste la caducité : les projets et propositions de loi, qui n'ont pas fait l'objet d'un vote définitif de la Chambre avant l'expiration de son mandat, ne sont pas transmis à la Chambre nouvelle, même lorsqu'ils ont été étudiés en commission, lorsqu'ils ont donné lieu à des rapports, à des discussions en séance publique et à un vote en première délibération.

Il est vrai que la nouvelle assemblée peut être saisie d'une proposition identique à celle qui n'avait pu aboutir faute de temps dans la législature précédente. Mais cette proposition doit, pour réussir, repasser par toute la filière des formalités réglementaires. Elle sera renvoyée à la commission d'initiative qui fera son rapport; puis la Chambre statuera sur le renvoi aux bureaux; on procédera enfin à la discussion publique. Peut-être la plupart de ces formalités ont été déjà accomplies, il paraît donc inutile de les renouveler et fâcheux de perdre ainsi un temps précieux. D'autant plus que cet état de choses peut se perpétuer indéfiniment. Si la propo-

sition n'arrive pas encore à terme pendant la deuxième législature, rien ne s'oppose à ce que son auteur, s'il est réélu, ne la représente une troisième fois.

C'est là un des inconvénients les plus graves du renouvellement intégral de la Chambre des députés, et l'argument le plus fort que ses adversaires adressent à ce système. Le renouvellement partiel, au contraire, éviterait ces pertes de temps, permettrait et assurerait un travail parlementaire plus régulier et plus suivi. De même qu'il garantirait au gouvernement une plus grande stabilité, en le mettant à l'abri des brusques revirements de l'opinion publique, et en réduisant à son minimum l'agitation électorale; de même il permettrait un travail législatif continu et fécond en supprimant la rupture des travaux parlementaires à la fin de chaque législature. En effet, avec le renouvellement partiel, l'assemblée ne meurt jamais, les renouvellements la modifient très peu, les propositions de loi se perpétuent d'un renouvellement à l'autre.

Le système du renouvellement intégral paraît amener un inconvénient plus grave encore dans les pays où il y a deux Chambres et où le système du renouvellement partiel est pratiqué par la Chambre haute. Nous avons vu qu'il ne suffit pas qu'une proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre des députés ait épuisé toutes les phases de la procédure parlementaire dans cette Chambre. Pour devenir loi, et être promulguée par le Pouvoir exécutif, il faut que l'accord des

deux Chambres se soit fait sur un texte identique. Or, si la Chambre basse se renouvelle intégralement et si la Chambre haute lui survit, la première, à chaque renouvellement, laisse des propositions votées par elle, sur lesquelles la Chambre haute ne s'est pas encore prononcée, et qui semblent destinées à périr, puisque l'accord des deux Chambres est désormais impossible.

C'était bien là, nous le verrons, la solution adoptée en pratique, dès le début de la Constitution de 1875 : tous les travaux préparatoires étaient anéantis à la fin d'une législature, et toute proposition de loi émanée d'un membre de la Chambre et votée par elle devenait caduque, si elle n'avait pas été adoptée par le Sénat avant l'expiration des pouvoirs de la Chambre.

De nombreux auteurs ont soutenu ce point de vue et invoqué en faveur de cette caducité à double face des raisons, de fait et des raisons de droit. Contre l'idée de continuité dans les travaux législatifs de la Chambre, ils ont objecté que le sentiment d'une Chambre pouvant n'être pas le même que celui de la précédente, pour avoir cherché la continuité dans le travail parlementaire, on risquait de créer l'incohérence. « La politique est ici d'accord avec le droit, car après des élections générales, il serait parfois dangereux de trouver le terrain parlementaire encombré de projets qui ne répondent plus à l'esprit de la majorité » (1). Il ne paraissait

1. Eug. Pierre. *Traité de droit pol. élect. et parlem.*

pas conforme aux principes constitutionnels de soumettre aux discussions du Parlement des propositions dont les auteurs ne font plus partie de la représentation nationale.

Pour soutenir la caducité des propositions votées par la Chambre disparue et transmises au Sénat, on invoquait aussi les principes du droit privé en matière de contrats. On comparait le vote de la loi à un contrat entre les deux Chambres. On en concluait que leurs volontés devaient se rencontrer comme celles de deux contractants (1). Or, pour les mêmes raisons qu'une offre devient caduque entre deux contractants si celui qui l'a émise meurt avant que l'autre ait accepté, le vote émis par la Chambre des députés devenait caduc lorsque celle-ci mourait avant que le Sénat eût donné son adhésion. C'est bien le raisonnement que produisait M. Bathie au Sénat dans la séance du 28 octobre 1881 : « Il faut, pour qu'une loi soit votée et puisse être promulguée, qu'elle soit voulue simultanément par les deux Assemblées. Lorsque la Chambre des députés est soumise à la réélection, il arrive une Chambre nouvelle et, par suite, cette volonté simultanée fait défaut. »

La caducité n'est pas une question de droit constitutionnel écrit. Il n'y en a aucune trace dans les lois constitutionnelles. La Constitution n'édicte aucune prescrip-

1. Esmein. *Droit constitutionnel*, éd. 1906.

tion relative à la valeur ou à la durée des votes de l'une ou de l'autre Chambre. Elle s'en est remise à chacune du soin de déterminer son mode de fonctionnement. Il est naturel et légitime qu'une Assemblée délibère elle-même et établisse la loi intérieure à laquelle elle entend se soumettre. C'est donc une question de droit réglementaire, et pourtant elle n'est résolue formellement par aucun article du règlement. Pour la résoudre il faut s'attacher aux précédents et aux raisons qui les ont fait créer. Certains auteurs cependant ont attribué à la question un caractère constitutionnel en raison de ses conséquences sur la durée des pouvoirs de la Chambre des députés. En effet, admettre pleinement la caducité c'est abréger en fait la durée du mandat législatif en condamnant la Chambre à l'inaction pendant ses dernières sessions, puisque les propositions présentées alors semblent vouées à la stérilité. Enfin cette question tient essentiellement au régime parlementaire ; elle a une très haute gravité ; elle intéresse en même temps le Sénat et la Chambre, et aussi le gouvernement au point de vue de la promulgation.

Dans tous les pays elle n'est qu'une affaire de règlement intérieur. Toutefois, en Belgique, il existe une loi spéciale à ce sujet. C'est la loi du 1^{er} juillet 1893 relative aux effets de la dissolution des Chambres à l'égard des projets de loi antérieurement déposés. Cette question s'est posée pour la première fois en Belgique

en 1893, après la dissolution des deux Chambres et la revision constitutionnelle (1).

1. La question ne peut se poser en Belgique qu'en cas de dissolution la Chambre des représentants étant soumise au renouvellement partiel, par moitié tous les deux ans.

CHAPITRE II

CHAMP D'APPLICATION DE LA CADUCITÉ. — LA CADUCITÉ
A LA CHAMBRE ET AU SÉNAT. — DISTINCTION ENTRE
LES PROJETS ET LES PROPOSITIONS AU POINT DE VUE DE
LA CADUCITÉ

La caducité ne frappe que les projets et propositions déposés à la Chambre. La Chambre des députés soumise au système du renouvellement intégral et périodique, n'est pas un corps perpétuel. Elle meurt à chaque renouvellement. De plus sa dissolution peut être prononcée par le Président de la République avant l'expiration légale de son mandat. Ce sont là des préservatifs nécessaires entre les projets d'usurpation du pouvoir, contre les systèmes destructeurs de la liberté, qui pourraient naître au sein d'une assemblée toute-puissante. Cependant la solution de continuité n'est pas absolue.

Les députés qui, à chaque renouvellement, entrent au Corps législatif ne sont pas tous de nouveaux venus ; beaucoup faisaient partie de l'ancienne assemblée. Néanmoins la scission entre deux Chambres successives

est assez profonde pour justifier dans une certaine mesure l'interruption complète des travaux. Les commissions ont été décimées par le verdict des électeurs ; les anciens bureaux ont disparu avec l'ancienne Chambre. Les questions laissées en suspens par la Chambre antérieure sont quelquefois dans un tel état qu'il est impossible à une assemblée entièrement nouvelle de les continuer et de les résoudre.

Pourtant des tempéraments étaient apportés à cette situation, même alors que régnait souverainement la théorie de la caducité absolue. Le jour même où la nouvelle assemblée se constituait le gouvernement pouvait reproduire tous les projets précédemment déposés et non votés. De même le Sénat était dans l'usage constant de ressaisir chaque législature des propositions qui étaient dues à son initiative et qui n'avaient pas abouti faute de temps. Enfin si la proposition caduque était reprise par son auteur réélu ou par tout autre membre la commission nouvelle ne se faisait pas faute d'utiliser largement le rapport fait dans l'ancienne Chambre ou bien de s'inspirer des études faites par la commission précédente et conservées dans des procès verbaux déposés aux archives.

Le Sénat est dans une situation bien différente. Il ne peut être dissous ; soumis d'autre part au système du renouvellement partiel, il constitue un corps perpétuel. Ses membres ont un mandat de neuf années et il se renouvelle partiellement tous les trois ans. Ce renouvel-

lement triennal n'apporte pas de grands changements dans sa composition et n'interrompt point ses travaux. Le Sénat ne se dessaisit jamais des projets ou propositions déposés sur son bureau. Les projets ou propositions qu'il a votés peuvent toujours être transmis à la Chambre des députés et convertis en lois. Pourtant les renouvellements partiels amènent aussi des vides dans ses bureaux et dans ses commissions. Mais il est pourvu à ces vacances partielles par l'article 23 du règlement ainsi complété à la suite d'une résolution prise le 24 janvier 1879 :

« En cas de vacances survenues au sein des commissions par démission, décès, non-réélection ou autrement, il sera pourvu au remplacement des commissaires manquants par les bureaux de la formation à laquelle remonte leur nomination. Les sénateurs nouvellement élus appartiendront au bureau dont faisaient partie les sénateurs auxquels ils succèdent. » Ainsi les commissions et les bureaux ne sont jamais complètement démantelés et la continuité des travaux est toujours assurée.

Malgré ces considérations on a soutenu que la caducité atteignait aussi les propositions d'initiative sénatoriale et votées au Sénat. Cette question a été longuement examinée à la Chambre dans la séance du 23 janvier 1879 (1). La Chambre se trouvait en présence d'une proposition relative au phylloxéra, que le Sénat avait

1. Eug. Pierre. Ouvrage cité.

votée et qui lui avait été transmise avant le renouvellement du 5 janvier 1879. M. Marcel Barthe pria la Chambre de vouloir bien surseoir à l'examen de la proposition prétendant que la mise à l'ordre du jour de la Chambre des projets ou propositions de loi votés par le Sénat avant le renouvellement partiel était contraire aux principes constitutionnels. Les mêmes arguments invoqués pour établir la caducité des propositions votées par une Chambre disparue et sur lesquelles le Sénat n'a pas pu se prononcer, il les invoque aussi contre les propositions d'initiative sénatoriale antérieures au renouvellement partiel et portées ensuite devant la Chambre des députés. Il croit les deux situations identiques, et ce qui est vrai pour une Chambre renouvelée intégralement l'est aussi, d'après lui, pour un Sénat qui a été renouvelé partiellement. Le même changement de majorité peut s'opérer dans les deux cas ; les conséquences de ce changement doivent donc être les mêmes, c'est-à-dire la caducité.

Le rapporteur de la proposition sénatoriale dont l'ajournement était demandé fit remarquer qu'il était impossible d'assimiler le renouvellement partiel à la dissolution intégrale. Les effets ne sont pas les mêmes. Dans le cas de dissolution intégrale, la vie parlementaire cesse brusquement ; il est naturel qu'il en résulte une interruption totale des travaux. Le renouvellement partiel n'amène pas une perturbation aussi profonde. Le Sénat ne laisse pas d'être permanent et sa capacité

législative reste entière. Par conséquent le principe invoqué de la juxtaposition nécessaire du concours de la Chambre et du Sénat a été respecté : « Il y a eu constamment à côté de la Chambre actuelle le Sénat votant délibérant dans la plénitude de ses pouvoirs. »

M. le Président Grévy déclara que la question ne devait pas être tranchée incidemment, qu'il appartenait bien plus au Sénat qu'à la Chambre de lui donner une solution. En conséquence il mit aux voix la question d'ajournement en faisant remarquer que « l'ajournement laisserait entière la question, dont la solution appartenait manifestement au Sénat ». L'ajournement fut prononcé dans ces conditions et sous ces réserves. Le Sénat ayant décidé le lendemain que le renouvellement partiel ne faisait pas cesser la compétence de ses commissions et n'interrompait nullement l'ordre de ses propres travaux, la Chambre des députés a considéré qu'elle restait valablement saisie des propositions d'initiative sénatoriale transmises avant le renouvellement. La proposition relative au phylloxéra, à l'occasion de laquelle la question avait été soulevée, fut mise en délibération et votée par la Chambre.

Ainsi le Sénat se considère bien lui-même comme un corps permanent. Cette permanence lui permet d'étudier plus longuement les affaires et de fournir un travail continu, que rien ne vient entraver. Pourtant cela n'est pas tout à fait exact : avec le renouvellement partiel les changements sont moins brusques, il est

vrai, mais, comme ils sont plus fréquents, à la longue, ils peuvent modifier complètement la majorité de l'Assemblée. En somme cette permanence est une fiction. Elle suffit néanmoins à justifier la continuité des travaux du Sénat et la valeur indéfinie attribuée à ses votes

Par conséquent il ne peut être question d'appliquer les principes de la caducité qu'à la Chambre des députés. Il ne s'agit, et cela précise et délimite notre sujet, que de la caducité ou de la non-caducité des propositions et des projets de loi déposés sur le bureau de la Chambre. Mais ne convient-il pas de faire une distinction ? L'origine et le caractère de ces actes sont différents. Le projet de loi est, en droit, un acte présidentiel, et il est contenu dans un décret présidentiel. Ne faut-il pas en principe accorder plus de valeur et de crédit à cet acte qu'à la proposition émanée de l'initiative individuelle sujette à l'erreur ? En d'autres termes, doit-il y avoir égalité de traitement, au point de vue de la caducité, entre les projets de loi présentés par le gouvernement et les propositions dues à l'initiative parlementaire ? Il semble plus logique, malgré leur différence d'origine et de nature, d'appliquer à ces actes le même régime, par conséquent de considérer également comme caduc et nul le vote émis par la Chambre des députés sur un projet de loi présenté par le gouvernement, lorsque le Sénat ne l'a pas adopté avant la fin de la législature. Il n'en est rien pourtant. Le Sénat a posé

comme règle, dès le début de la Constitution qui nous régit, que tous les projets de loi, non seulement ceux d'abord présentés au Sénat mais encore ceux présentés en premier lieu à la Chambre et votés par elle, conserveraient leur valeur si le gouvernement ne les retirait pas après l'expiration du mandat de la Chambre (1). Pourquoi cette différence de traitement ? Il est difficile d'en donner les raisons juridiques. Est-ce que, en principe, l'initiative parlementaire n'est pas aussi respectable que l'initiative gouvernementale ? Les Chambres et le pouvoir exécutif se partagent également l'initiative des lois. D'ailleurs lorsque la Chambre des députés s'est appropriée la proposition de loi de l'un de ses membres, elle la revêt de sa propre dignité, et ce n'est plus l'œuvre individuelle de tel ou tel député qui est transmise au Sénat, c'est l'œuvre collective de la Chambre. Elle a donc droit aux mêmes égards qu'un projet émané du gouvernement (2).

Pour expliquer et justifier cette différence de traitement, on a prétendu que le Sénat n'avait pas le droit de se dessaisir lui-même des projets de loi votés et transmis par la Chambre, parce qu'il en était saisi par un décret présidentiel. En effet, le projet de loi contenu dans un décret présidentiel ne peut être retiré que par un

1. Victor Chauffour. *Chambres législatives*.

2. Déb. parl. Sénat, séance du 28 oct. 1881. *J. off.* du 29 oct. 1881 (discours de M. Boziriau). Voyez d'autre part rapport Godin. Doc. parl. Sénat., sess. extraord. 1894. Annexe, n° 5.

nouveau décret présidentiel, décret de dessaisissement déposé devant la Chambre, qui avait été saisie du projet. Il faut donc supposer que le décret présidentiel qui contient le projet communique à ce projet une vertu spéciale et le préserve de la caducité. Aucun texte, aucun principe constitutionnel ne justifie cette explication. Le mode de transmission d'une Chambre à l'autre est une circonstance étrangère et postérieure à l'existence et à la valeur du projet ; il ne saurait avoir sur lui un effet quelconque. Si le gouvernement saisit les Chambres par voie de décret, c'est parce que le décret est la forme légale nécessaire des actes du gouvernement. Pour la Chambre le procédé légal est la transmission par son président au président du Sénat.

On peut dire peut-être que le gouvernement, ayant saisi d'abord une Chambre, ensuite, après le vote de cette Chambre, ayant saisi l'autre, demeure toujours maître de son projet : il peut le retirer ou bien le maintenir suivant qu'il juge qu'il est contraire ou non à l'esprit de la nouvelle Chambre. Ce droit de retrait n'existe pas quant aux propositions émanées de l'autre Chambre puisque cette Chambre n'existe plus elle-même, et que le gouvernement, n'étant pas l'auteur de la proposition, n'a sur elle aucun droit.

La question est plus délicate encore lorsqu'il s'agit de projets financiers. On sait que le Sénat ne peut délibérer sur une loi de finances avant la Chambre des députés. Est-ce que ce droit de priorité dévolu à la Cham-

bre permet au Sénat de rester saisi des projets financiers votés en premier lieu par une Chambre disparue, comme de tous autres projets ? Déjà, dans les séances du Sénat du 26 novembre 1877, la question était posée et résolue affirmativement (1). Elle reparut dans la séance du Sénat du 18 novembre 1889. La discussion portait sur le sort qu'on devait réserver aux demandes de crédits déposées sur le bureau de cette assemblée avant l'expiration des pouvoirs de l'ancienne Chambre. M. Thévenet, garde des sceaux, demanda au Sénat de rester saisi et démontra que rien dans la Constitution ne lui interdisait ni de délibérer, ni de voter. « Les conséquences du système contraire, dit-il, seraient en pratique déplorables, et si l'on frappait en effet de caducité les lois de finances qui auraient été votées par une Chambre à son déclin, on créerait pour cette Chambre une incapacité sur laquelle la loi constitutionnelle n'aurait pas manqué de s'expliquer. » (2) Ainsi, en matière de lois de finances, on ne peut abrégér, sans un texte formel, la durée du mandat de la Chambre. Or, ce texte n'existe pas : pendant les dernières séances il serait impossible à la Chambre de voter les moindres crédits supplémentaires, et il serait impossible par cela même au gouvernement de parer aux nécessités les plus

1. Eug. Pierre. Ouvrage cité.

2. *Déb. parl.* Sénat, séance du 18 novembre 1889 (discours de M. Thévenet).

urgentes d'une bonne administration. Ce serait créer un interrègne dans le pouvoir législatif. « La constitution n'a point exigé, pour les lois de finances, la coexistence des deux Chambres ; elle a simplement réglé un ordre de discussion : la Chambre doit délibérer d'abord, le Sénat ensuite. Voilà ce qu'a voulu la loi constitutionnelle. »

Nous verrons par la suite comment on a restreint peu à peu ce champ d'application de la caducité et nous étudierons les divers projets de résolution présentés pour assurer la continuation non interrompue des travaux parlementaires.

CHAPITRE III

STATISTIQUE COMPARATIVE DES PROJETS ET DES PROPOSITIONS DE LOI. — ABUS DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE

Des nombreuses propositions de loi qui encombrant les cartons des commissions d'initiative, combien peu arrivent à accomplir les diverses étapes des formalités parlementaires et à revêtir la forme définitive d'une loi ! Si l'on consulte l'état des travaux législatifs de la Chambre, on sera frappé par la disproportion qui existe entre le nombre des propositions présentées et le nombre des propositions arrivées au vote définitif. Les projets émanés du gouvernement n'échappent pas beaucoup plus à cette caducité et bien peu aussi parviennent à la promulgation.

Statistique comparative des projets et des propositions de loi (1)

Sixième législature : 1893-1898 (2)

1. Publication officielle faite par le secrétariat général de la Chambre paraissant trois fois par an.

2. Cette législature a duré exceptionnellement quatre ans et sept mois : oct. 1893-mai 1898.

I. — Projets déposés : 2216, dont 669 d'intérêt général, adoptés par la Chambre : 517 ; caducs : 1699, dont 125 d'intérêt général.

II. — Propositions d'initiative parlementaire, déposées : 1412 ; adoptées : 382 ; caduques : 730.

(En outre la Chambre a été saisie de 64 propositions d'initiative sénatoriale, dont l'état des travaux législatifs ne fait pas connaître le sort.)

Septième législature : 1898-1902.

I. — Projets émanés du gouvernement (1), déposés : 1616, dont 716 d'intérêt général ; adoptés : 485 projets d'intérêt général ; caducs : 231 projets d'intérêt général.

II. — Propositions d'initiative parlementaire, déposées : 1419 ; adoptées : 251.

(En outre la Chambre a été saisie de 12 propositions d'initiative sénatoriale.)

Huitième législature : 1902-1906

I. — Projets émanés du gouvernement, déposés : 1715, dont 802 d'intérêt général ; adoptés : 616, d'intérêt général ; caducs : 286, d'intérêt général.

II. — Propositions d'initiative parlementaire, déposées : 1619 ; adoptées : 302 ; caduques : 1317.

(La Chambre a été en outre saisie de 57 propositions d'initiative sénatoriale.)

1. A partir de la septième législation, l'état des travaux législatifs ne parle plus des projets d'intérêt local.

La première réflexion qui s'impose c'est que la tâche est trop lourde pour les forces de l'Assemblée. De 1889 à 1898, par conséquent pendant deux législatures, pour un nombre de 1179 séances, on compte 1985 propositions déposées sur le bureau de la Chambre, c'est-à-dire plus de trois par deux séances (1). Comment suffire à une telle besogne ! Pour la mener à bien il faudrait une machine législative idéalement perfectionnée et des mœurs parlementaires irréprochables. Trop de projets ou propositions se présentent à la fois pour que tous aient chance d'aboutir. Aussi quand la Chambre expire elle laisse un ordre du jour encombré de propositions et de projets qui se contredisent parfois et qu'elle n'a pas eu le temps matériel d'examiner. Le nombre excessif des textes proposés semble engendrer l'impuissance législative et l'incohérence des travaux parlementaires. Plus nombreux sont ces textes, plus minime est relativement le nombre des transmissions au Sénat et des promulgations. La plupart des propositions émanées de l'initiative individuelle demeurent caduques, parce qu'elles ont été faites intempestivement, qu'elles répondent à des intérêts particuliers, qu'elles n'ont pas fait assez leur chemin dans l'opinion publique ou bien parce que, mal étudiées et trop hâtivement rédigées, elles ne résistent pas à un examen sérieux dans les commissions.

1. Ch. Larcher. « L'initiative parlementaire pendant la sixième législature ». *Rev. pol. et parl.*, juin-juillet 1898.

Beaucoup heureusement sont retirées par leurs auteurs avant d'avoir donné lieu à des études approfondies et inutiles. La Constitution ne met d'ailleurs aucune entrave à l'exercice du droit de retrait. Les articles 80 du règlement du Sénat et 37 du règlement de la Chambre décident que l'auteur d'une proposition peut toujours la retirer, même quand la discussion est ouverte. La jurisprudence va plus loin et admet le retrait même lorsque tous les articles sont adoptés et au moment où la Chambre va statuer sur l'ensemble. Jusque là la proposition reste une œuvre individuelle et peut-être détruite par son auteur.

Les tableaux officiels nous montrent que la caducité frappe de préférence les propositions d'initiative parlementaire et que cette initiative ne cesse de se montrer de plus en plus féconde. L'initiative gouvernementale, moins active peut-être, donne de meilleurs résultats. Nos députés abusent de leur droit d'initiative. L'initiative parlementaire trop développée gêne et risque même d'étouffer l'initiative gouvernementale, qu'elle devrait se borner à contrôler et à stimuler. Elle se traduit alors par un encombrement de propositions de loi, par un nombre excessif d'interpellations et d'amendements, et engendre ainsi l'incohérence des travaux de la Chambre, la stérilité législative (1).

1. Th. Ferneuil. « La réforme parlam. par la révision du règlement de la Chambre ». *Rev. pol. et parl.*, 1^{er} juillet 1894.

Les amendements, les motions incidentes, les résolutions, produits souvent mal à propos, apportent des entraves à l'élaboration des lois. Il est permis à chaque membre de nos assemblées législatives, sur tout projet comme sur toute proposition, de multiplier les amendements, les contre-projets, les articles additionnels, les rédactions nouvelles. Ce sont là les armes habituelles des minorités. Il est certes légitime de permettre à l'opposition d'exposer ses idées et ses vues. Cela éclaire, dans une certaine mesure, l'opinion publique. Mais il n'est pas moins vrai que cette obstruction systématique entrave la production législative.

C'est surtout en matière budgétaire que l'abus de l'initiative parlementaire est sensible. De nombreux députés interviennent alors à de multiples reprises pour formuler la plupart du temps des propositions qui ne sont pas dictées par l'unique souci de l'intérêt public. De telles pratiques ont pour résultat de ralentir la marche des débats et d'ajourner certaines réformes fiscales très nécessaires. Il serait peut-être plus sage, comme en Angleterre, de réserver cette matière à l'initiative gouvernementale.

On ne peut songer à supprimer ou même à trop restreindre l'initiative parlementaire. Elle est un correctif éventuel de l'inertie ministérielle. Mais elle ne doit pas tout absorber (1). De sages précautions devraient être

1. Michon. *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif.*

prises contre ses excès. Ainsi au Reichstag allemand, les propositions émanant de l'initiative parlementaire doivent être signées d'au moins 15 membres. En Espagne, il faut la signature de 7 membres. En Autriche, à la Chambre des seigneurs, 10 membres, y compris l'auteur ; à la Chambre des députés, 20 membres.

En France l'initiative parlementaire s'exerce librement. C'est peut-être un tort. Pourtant il existe une disposition légale, dont l'emploi plus fréquent préserverait contre les excès de cette initiative. C'est l'article 8 de la loi du 24 mars 1872 ainsi conçu : « Le Conseil d'Etat donne son avis sur les propositions d'initiative parlementaire que l'Assemblée nationale juge à propos de lui renvoyer. » De son côté le gouvernement a le droit d'inviter non seulement le Conseil d'Etat mais le tribunal des conflits donner son avis sur une proposition d'initiative parlementaire. Enfin le président de l'assemblée peut refuser de mettre en délibération des propositions qui ont un caractère nettement inconstitutionnel.

L'initiative parlementaire est bien coupable, mais il ne faut pas la rendre seule responsable des lenteurs du travail parlementaire. Sa part dans l'œuvre législative est très honorable. Il suffit de citer quelques lois importantes qui lui sont dues :

Loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs, proposition Audiffred, 19 novembre 1885.

Loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché. Proposition Siegfried, 5 mars 1892 ;

Loi du 5 novembre 1894 relative à la création des sociétés de crédit agricole. Proposition Méline, 20 mai 1890 ;

Loi du 25 mars 1896 sur les droits successoraux des enfants naturels. Proposition Letellier, 18 mars 1890 ;

Loi sur les caisses d'épargne du 20 juillet 1895. Proposition Hubbard, 14 septembre 1889 ;

Loi donnant aux femmes le droit de voter dans les élections consulaires, du 23 janvier 1898. Proposition Lefèvre, 30 octobre 1888 ;

Loi du 20 juin 1896 simplifiant les formalités du mariage. Proposition Lemire, 15 mars 1894 ;

Loi du 8 mars 1897 sur l'instruction contradictoire en matière criminelle. Proposition Constans.

Il est important de remarquer que la plupart de ces lois n'ont pas été terminées en une seule législature. Elles ont presque toutes nécessité, pour aboutir, un délai de plus de quatre années.

Les projets de loi d'intérêt local sont également la proie de la caducité. Ce résultat est dû à la négligence des commissions d'intérêt local et de leurs rapporteurs. Un régime décentralisateur, en laissant aux administrations locales la gestion de leurs intérêts, allégerait sensiblement la tâche du Parlement.

La caducité, dans l'ensemble, paraît plutôt diminuer depuis la septième législature (1898-1902).

Faut-il attribuer ce résultat aux dernières modifications apportées aux règlements de la Chambre et du Sénat ? Malgré les discussions longues et passionnées qui ont marqué le cours des deux dernières législatures, et la crise morale que notre pays a traversée de 1898 à 1902, quelques lois importantes ont en effet été votées : lois sur les associations, les congrégations, les retraites ouvrières, sur la séparation des Eglises et de l'Etat, etc...

CHAPITRE IV

RÉSULTATS DE LA CADUCITÉ SES AVANTAGES ET SES INCONVÉNIENTS

La caducité est à la fois un bien et un mal. Jusqu'ici nous avons surtout fait ressortir ses inconvénients ; mais elle a aussi ses avantages, qu'il ne faut pas ignorer. Nous venons de voir que la tâche de nos assemblées législatives est écrasante, que l'ordre du jour de la Chambre des députés est surchargé. Est-il utile de laisser un héritage aussi encombrant à la Chambre nouvelle ? Tout n'est pas à conserver des travaux commencés par la Chambre qui vient de disparaître. C'est à la dernière minute surtout que naissent les propositions oiseuses, qui n'ont d'autre but que de flatter l'opinion publique, et qui ne sont qu'une surenchère électorale. La caducité a l'avantage de débarrasser l'ordre du jour de ces questions gênantes, qui constitueraient un bagage bien embarrassant pour la nouvelle Chambre. Ne vaut-il pas mieux que celle-ci se trouve en face d'une table rase et conserve ses coudées franches ? Elle organisera son ordre du jour à sa convenance, selon le

nouveau programme politique apporté par sa majorité.

Avec le système de continuité absolue dans l'œuvre législative, une proposition de loi, votée par l'ancienne Chambre des députés, pourra être adoptée par le Sénat et devenir loi, alors que la majorité de la nouvelle Chambre lui est maintenant hostile. La Chambre actuelle ne peut pas retirer cette proposition. La caducité empêche ce résultat de se produire. Pourtant il est un remède à cet inconvénient ; le président de la République, en vertu d'un droit reconnu par la constitution, peut demander une nouvelle délibération aux Chambres. Cela permettrait à la Chambre nouvelle de repousser la proposition de l'ancienne Chambre adoptée par le Sénat et qui n'est plus en harmonie avec son esprit actuel.

Le reproche que l'on fait à la caducité d'entraîner des lenteurs par les recommencements qu'elle oblige d'une même besogne peut se discuter. La lenteur législative n'est pas toujours un mal. Pour mettre au point une réforme et la faire rentrer sans violence dans la complexité des rapports sociaux, des études très sérieuses sont nécessaires, et cette élaboration demande beaucoup de temps. Il peut être très utile parfois de recommencer la même œuvre. La nouvelle Chambre, en reprenant la proposition, en lui faisant refaire le chemin parcouru, peut apporter à son examen dans ses commissions un esprit tout différent et lui donner une portée qu'elle n'avait pas au début.

Enfin, le remède apporté aux lenteurs législatives, en supprimant la caducité, ne serait-il pas pire que le mal ? Les assemblées, voyant s'ouvrir devant elles un laps de temps indéfini, se croiraient toujours assez pressées d'aboutir. « Leur accorder la faculté de retarder indéfiniment la solution des questions pendantes, en s'en remettant à leurs héritiers du soin de statuer là où ils (les représentants du pays) se sont bornés à poser les termes du problème, c'est offrir une véritable prime à l'inertie (1). » Or nous savons que nos assemblées sont naturellement portées à la paresse. Au contraire, imposer aux Chambres un délai déterminé pour achever l'œuvre entreprise, c'est stimuler leur zèle. Elles se hâteront afin que la besogne qu'elles auront faite ne l'ait pas été en pure perte, les travaux ébauchés frappés de caducité.

Presque tous les pays étrangers se sont appliqués à limiter autant que possible les délais de confection de la loi. En Angleterre, en Allemagne, en Autriche, en Italie, nous le verrons plus loin, c'est dans une seule session qu'une loi doit être votée. L'exemple n'est-il pas bon à suivre ? Ce système paraît donner dans ces pays de bons résultats, et les assemblées délibérantes y semblent douées d'une activité et d'une productivité plus grandes que les nôtres.

1. Paul Thuillier. *Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre.*

Mais d'autres facteurs que la caducité sont à considérer dans le fonctionnement d'une machine législative. Si le travail est plus rapide et plus fécond chez nos voisins, cela tient chez eux à des habitudes particulières, à une pratique tout autre du parlementarisme. D'ailleurs dans ces pays les propositions d'initiative parlementaire sont peu nombreuses et aboutissent rarement. L'initiative gouvernementale est prépondérante.

L'inconvénient principal de la caducité est, nous l'avons vu, la lenteur du travail parlementaire, l'ajournement indéfini des réformes. Dans un pays comme le nôtre, où la procédure de la confection des lois est compliquée, où l'initiative de nos représentants est excessive, où règne l'habitude des discussions sans fin et souvent stériles, il serait mal à propos d'admettre la caducité. Ce serait ajouter à toutes les causes de lenteur déjà existantes une cause de plus, apporter une nouvelle entrave à l'œuvre législative. Lorsque la procédure tracée par les règlements garantit une élaboration sérieuse des lois, pourquoi ne pas accorder aux travaux préparatoires une valeur permanente, aux votes de la Chambre une valeur définitive ? Mais bien d'autres raisons d'utilité pratique et de droit, nous le verrons en concluant, militent en faveur d'un régime qui exclue la caducité.

Avec la caducité l'obstruction deviendrait une tactique presque toujours indiquée aux adversaires d'une proposition de loi. Pour faire avorter une réforme qui lui

déplairait, l'opposition n'aurait, en multipliant les amendements, les contre-projets, les motions incidentes, qu'à faire traîner les débats jusqu'à la clôture de la session. Même si avant ce terme le vote sur l'ensemble avait été obtenu, la deuxième assemblée n'ayant pas eu le temps de le ratifier, tout serait anéanti. La proposition peut reparaitre dans la nouvelle Chambre, mais elle doit suivre dès le début toute la filière de la procédure préliminaire. D'ailleurs la même obstruction peut se reproduire avec succès et la proposition, présentée vainement à chaque législature, risque de ne jamais aboutir (1).

La liste serait longue à faire des projets ou des propositions qui, par suite de la lenteur du travail parlementaire et de la caducité d'un grand nombre de projets ou propositions, ont trop longtemps attendu leur adoption ou sont même encore à l'étude. Nous citerons :

Parmi les lois qui ont longtemps attendu leur adoption :

La loi du 29 juin 1894 sur les caisses de secours et de retraites des ouvriers mineurs (propositions de M. Audiffred du 19 novembre 1885, et de M. Emile Brousse du 23 novembre 1885) ;

La loi du 1^{er} avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels (propositions Maze, 1885 ; Audiffred, 1893).

1. André Lebon. « La Réforme parlementaire ». *Rev. polit. et parlem.*, 1894, t. II.

Parmi les projets ou propositions qui sont encore à l'étude (1) :

Une proposition de M. Dupuy-Dutemps du 20 janvier 1894 tendant à modifier l'article 742 du Code de procédure civile (commission de la réforme judiciaire) ;

Du même député, une proposition tendant à ajouter aux privilèges de l'article 2102 du Code civil celui des ouvriers sur les meubles ou l'outillage garnissant les fermes, les usines ou les chantiers, et sur les objets produits par eux (34^e fasc. *Etat des travaux législ.*, 1897) ;

Proposition Isaac et autres du 22 janvier 1894, tendant à l'exonération des droits de douanes de certaines denrées coloniales (commission des douanes) ;

Proposition Naquet et Gauthier de Clagny : participation du travail dans les bénéfices des sociétés par actions (Commission du travail) ;

Proposition Pelletan : canal du Midi, 13 mars 1894 (commission spéciale) ;

Projets et propositions sur les aliénés : proposition Roussel, 25 juillet 1872 ; projet ministériel du 23 novembre 1882 déposé au Sénat ; proposition Reinach, 1890, renouvelée en 1893 ;

Projet ministériel sur les caisses de retraites ouvrières déposé en 1890 par M. Constans, ministre de l'Intérieur.

Ces listes pourraient être indéfiniment allongées.

1. Les dates indiquées sont celles du dépôt des projets ou propositions.

CHAPITRE V

HISTORIQUE DE LA CADUCITÉ

LA CADUCITÉ SOUS LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE
ET SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. — HISTORIQUE
DES EFFORTS ET DES RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES QUI
ONT EU POUR BUT DE LA RESTREINDRE

Déjà sous la monarchie de Juillet la question de la caducité s'était présentée. La tradition était que chaque session de la Chambre entraînait l'interruption complète des affaires pendantes. Quand la session recommençait, tout était à refaire, et le bénéfice des efforts que les travaux préparatoires avaient occasionnés était perdu. Ainsi le travail parlementaire s'accomplissait par session. Tout projet proposé dans une session devait aboutir à un vote définitif et être transformé en loi dans le cours de la session, sinon il devenait caduc. Les inconvénients de ce système étaient tellement manifestes qu'on leur chercha bientôt une atténuation. Le 29 avril 1832 une commission de la Chambre proposait sous forme de loi la disposition suivante (1) :

1. Rapport Godin fait sur le projet de résolution de M. Demôle (Sénat, *Doc. parl.*, session extraordinaire de 1894. *J. off.*, du 5 janvier 1895).

ARTICLE PREMIER. — Hors le cas de dissolution de la Chambre ou d'expiration des pouvoirs de ses membres, les travaux législatifs commencés dans l'une des deux Chambres et interrompus par la clôture de la session, pourront, à la session suivante, être repris dans l'état où ils seront restés.

« ART. 2. — Hors les deux cas prévus par le précédent article, les projets de loi qui auraient été adoptés par l'une des deux Chambres dans la session précédente pourront être présentés par le gouvernement à l'autre Chambre, et, en cas d'adoption, être promulgués comme lois de l'Etat.

Mais en étudiant la question on reconnut qu'elle devait être tranchée par la voie réglementaire et non par la voie législative. Aussi la Chambre changea le caractère de la proposition qui lui était soumise et en fit l'article 53 de son règlement qui demeura ainsi rédigé :

Article 53, extrait du règlement de la Chambre sous Louis-Philippe : Hors le cas de dissolution de la Chambre ou d'expiration des pouvoirs de ses membres, les travaux législatifs commencés et interrompus par la clôture de la session pourront, à la session suivante, être repris dans l'état où ils sont restés.

Cette faculté, applicable seulement aux projets sur lesquels un rapport aura été fait, sera exercée en vertu d'une décision de la Chambre prise sur la demande d'un de ses membres.

On a invoqué ces précédents pour soutenir, malgré le silence de notre Constitution actuelle et des règlements

sur la question, qu'il était de tradition dans nos usages parlementaires de limiter la durée des votes de la Chambre basse, et que, si l'on voulait atténuer la rigueur du principe de la caducité, il convenait de le faire avec mesure et avec les restrictions comprises dans le règlement ci-dessus. Mais pourquoi chercher à la Constitution qui nous régit des précédents dans les régimes monarchiques disparus ? Les traits de ressemblance entre notre constitution républicaine et démocratique d'aujourd'hui et nos constitutions monarchiques anciennes sont très rares et plus apparents que réels, puisque leurs principes dirigeants étaient précisément la négation des nôtres. Aujourd'hui d'ailleurs la question de la caducité ne se présente pas de la même manière qu'autrefois : la caducité s'appliquait aux travaux ébauchés pendant une session ; tandis qu'à présent, la permanence du travail législatif de la Chambre pendant toute la législature est un principe définitivement admis, et la question se pose entre deux législatures successives.

D'autre part le travail parlementaire n'était pas aussi important autrefois qu'aujourd'hui et le pouvoir législatif était moins prépondérant. Le droit d'initiative venait à peine d'être reconnu aux Chambres et elles n'en abusaient pas encore. Une seule session à la rigueur semblait devoir suffire pour l'achèvement d'une utile besogne. Cependant, la tâche se compliquant de jour en jour, on sentit le besoin d'un travail plus continu et l'on

comprit qu'il fallait ouvrir au Parlement de plus larges perspectives. La solution qui fut adoptée, malgré les restrictions qu'elle comporte, semble un désir de rompre avec la tradition, et un premier pas tenté vers une solution plus large. Aujourd'hui la question est de savoir si la Chambre doit se survivre à elle-même, si les travaux ébauchés par elle, les votes émis doivent conserver leur valeur alors même qu'elle disparaîtrait avant que la tâche accomplie fût parfaite, et avant qu'ait pu intervenir la décision d'une autre autorité nécessaire pour la rendre définitive.

Nous avons vu quelle était la solution admise au début de la Constitution de 1875 en ce qui concerne la Chambre des députés, la dissolution et le renouvellement par expiration légale des pouvoirs faisait entièrement disparaître tous les projets du gouvernement, toutes les propositions d'initiative parlementaire et toutes les propositions d'initiative sénatoriale ; au moment où une Chambre nouvelle se réunissait il y avait table rase. Le Sénat de son côté se déclarait dessaisi de toutes les propositions de loi émanées de l'initiative de la Chambre qui venait de disparaître.

Cependant, dès 1876, il était fait une distinction entre les projets de loi présentés par le gouvernement et les propositions émanant de l'initiative de la Chambre. Le Sénat jugea qu'il ne pouvait se dessaisir lui-même des projets de loi présentés par le gouvernement après avoir été adoptés par la Chambre disparue. Saisi de ces pro-

jets en vertu de décrets, il ne lui appartient pas de les retirer. Ce droit de retrait n'appartient qu'au gouvernement qui l'exerce s'il présume que le projet est devenu contraire à l'esprit de la nouvelle Chambre. Ainsi la valeur constitutionnelle du vote qui a été émis par la Chambre sur un projet de loi du gouvernement n'est pas détruite par le seul fait que ce projet n'a pu être présenté au Sénat avant la formation de la nouvelle Chambre ; le gouvernement, lors de la reprise des travaux législatifs, a le droit de présenter le projet au Sénat, sans être tenu de solliciter un nouveau vote de la Chambre.

En admettant cette première exception au principe de la caducité, le Sénat, nous l'avons vu, s'est laissé dominer surtout par des raisons d'utilité pratique. C'était nous le rappelons, au mois de novembre 1877 à propos d'un projet de loi tendant à autoriser le département de la Seine-Inférieure à s'imposer extraordinairement. Ce projet avait été voté par la Chambre des députés le 21 juin 1877, c'est-à-dire quatre jours avant la dissolution, et présenté au Sénat le 21 juin. Il fut adopté sans contestation par le Sénat, après les élections générales, dans la séance du 14 novembre, et promulgué au *Journal officiel* du 2 décembre, sans avoir été de nouveau soumis au vote de la Chambre. Il est important de faire remarquer que c'est à propos d'une loi de finances que

1. D'après Eug. Pierre. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, édit. 1893.

cette solution fut inaugurée, en dépit du droit de priorité dévolu à la Chambre en cette matière.

La même question fut agitée un peu plus tard dans la séance du Sénat du 26 novembre 1877. Il s'agissait d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés dissoute, et relatif à l'abolition de l'impôt sur les savons. M. Cailleaux soutint que le Sénat ne pouvait régulièrement délibérer sur un projet voté par une Chambre qui avait disparu, surtout quand il s'agissait, comme en l'espèce, d'un projet de loi de finances, le Sénat ne pouvant délibérer en cette matière avant la Chambre des députés. M. le président d'Audiffret-Pasquier combattit ce point de vue par les arguments que nous avons donnés d'autre part, et fit admettre la doctrine contraire par la commission des finances et par le Sénat ; le projet de loi relatif à l'impôt des savons fut simplement ajourné. En outre, le gouvernement retira, par décret, dans la séance du 12 janvier 1878, trois projets de loi concernant des emprunts départementaux, et votés par la Chambre le 21 juin 1877.

Les précédents de 1877 furent confirmés par la suite. Après les élections générales de 1882 et de 1885, le Sénat vota des projets de crédits adoptés par la Chambre disparue. Dans la séance du Sénat du 18 novembre 1889, M. le président Le Royer affirmait : « En ce qui concerne les projets présentés par le gouvernement, le Sénat s'estime définitivement saisi ; il ne peut se dessaisir que par le rejet ou par l'adoption du projet

de loi. C'est au gouvernement à savoir s'il lui convient, sous sa responsabilité, de retirer par décret les projets qu'il a soumis au Sénat par d'autres décrets.

« Il n'existe pas de motifs sérieux pour établir une distinction entre les projets de loi présidentiels et les propositions émanées de l'initiative parlementaire. » Cette opinion fut soutenue par M. Bozérian, au Sénat, dans la séance du 28 octobre 1881. D'après lui il fallait adopter pour les propositions comme pour les projets un principe fixe et uniforme, car il existe une entière parité entre les deux situations. MM. Buffet et Bathie combattirent cette doctrine et le Sénat, sollicité de donner son avis, décida, conformément à une solution intermédiaire indiquée au début de la séance par M. le président Léon Say, qu'il resterait saisi des propositions émanées de l'ancienne Chambre, au sujet desquelles un rapport aurait été déposé sur son bureau. Pour justifier cette décision, on avait dit que le Sénat, par un rapport, avait, pour ainsi dire, fait sienne la proposition émanée de la Chambre et par suite devait en rester saisi.

Cette question fut également discutée à la Chambre des députés, et la solution admise fut plus large. Dans la séance du 28 mars 1885, M. Arnaud Rivière déposa une proposition de loi tendant à assimiler aux projets du gouvernement les propositions d'initiative parlementaire en ce qui concerne la procédure devant le Sénat ; cette proposition était ainsi conçue :

ARTICLE UNIQUE. — Nonobstant l'expiration du mandat de la Chambre des députés, le Sénat restera saisi des propositions d'initiative parlementaire votées par elle et transmises par le président de cette Chambre au Sénat, comme il reste saisi des projets de loi de l'initiative gouvernementale. Néanmoins, la nouvelle Chambre durant sa première session pourra voter des résolutions pour inviter son président à les retirer. »

Ainsi l'auteur de la proposition se préoccupait d'éviter l'inconvénient possible d'une proposition adoptée par le Sénat sans modification et devenue loi, alors que la majorité de la nouvelle Chambre lui est maintenant tout à fait hostile.

La proposition fut discutée à la Chambre dans la séance du 20 juin 1885. M. Brisson, alors président du Conseil des Ministres, fit remarquer que, si la première partie de la proposition ne présentait aucun inconvénient, il n'en était pas même de la seconde, qui soulevait un problème constitutionnel : en vertu de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le gouvernement a le droit de demander aux Chambres une nouvelle délibération. « Cette faculté enlevait, a-t-il dit, en fait tout intérêt au droit de retrait que l'on proposait de donner à la Chambre. » En conséquence la première partie de la proposition, relative à la caducité, fut seule votée et transmise au Sénat. Mais comme on était à la veille du renouvellement de la Chambre, la proposition

tomba elle-même sous le coup de la caducité qu'elle était destinée à empêcher.

Après l'adoption du paragraphe 1, la chambre prit en considération un amendement de M. Jolibois conçu dans le même esprit que le paragraphe 2 de la proposition et ainsi libellé :

« Néanmoins la loi votée par l'ancienne Chambre et adoptée par le Sénat sera de plein droit, et même quand aucune modification n'y aurait été apportée, ¹ soumise à la Chambre des députés nouvellement élue. »

L'amendement ayant paru contraire au texte constitutionnel qui veut que les lois soient définitives quand elles ont été votées par les deux Chambres, son auteur l'a retiré. La proposition, limitée au paragraphe 1, a été adoptée dans son ensemble, mais n'a pas été votée par le Sénat (1).

Cependant le Sénat, le 18 novembre 1889, décidait qu'il resterait saisi des propositions d'initiative parlementaire adoptées par une Chambre disparue lors même qu'un rapport n'aurait pas été déposé, si ces propositions avaient été antérieurement examinées et amendées par lui. Ainsi le Sénat atténuait peu à peu les rigueurs de sa jurisprudence et semblait préparer le terrain à une solution radicale et définitive.

Cette solution fut offerte à la chambre des députés, le 16 mai 1893, dans la proposition de loi Letellier et

1. Déb. parl. Ch. des dép., sess. ord., séance du 28 mars 1885.

Maujan(1), ayant pour objet : 1° d'assimiler aux projets de loi du gouvernement les propositions d'initiative parlementaire ; 2° de décider que les propositions de loi sur lesquelles un rapport a été fait et distribué à la Chambre ne seront pas caduques à la fin de la législature. Ainsi la question était présentée sous ses deux faces. La proposition était ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER. — Les projets de loi présentés par le gouvernement et les propositions de loi dues à l'initiative parlementaire, qui ont fait l'objet de rapports déposés et distribués à la Chambre des députés, et qui n'ont pas été votés avant la fin de la législature, sont renvoyés d'office, dans la première session de la nouvelle législature, aux bureaux, pour qu'une commission chargée de les examiner et de présenter un nouveau rapport soit nommée.

ART. 2. — Les projets de loi présentés par le gouvernement et les propositions de loi dues à l'initiative parlementaire, qui n'ont été votés qu'en première délibération par la Chambre avant la fin de la législature, sont mis à l'ordre du jour de la première session de la nouvelle législature. Les commissions chargées de les examiner sont nommés dans la même session.

ART. 3. — Lorsque la Chambre des députés arrive au terme légal de son mandat, le Sénat demeure saisi des projets de loi présentés par le gouvernement et des propositions dues à l'initiative parlementaire votés par la Cham-

1. Doc. parl., Ch. des dép. — Session ordinaire, 1893, annexe n° 2744.

bre des députés et transmis par le président de cette assemblée au président du Sénat.

L'exposé des motifs insiste sur la perte de temps qui résulte pour la Chambre de la caducité des projets et propositions de loi qui n'ont pas fait l'objet d'un vote définitif avant l'expiration de son mandat. Il critique la jurisprudence du Sénat qui distingue entre les projets et les propositions, se déclare saisi des premiers et dessaisi de toutes les propositions de loi sur lesquelles un rapport n'a pas été déposé avant la fin de la législature. « Cette distinction, que le Sénat semble avoir définitivement admise, a des conséquences fâcheuses. Elle a pour effet d'abrégé en fait la durée des pouvoirs de la Chambre des députés, en la condamnant à l'inaction pendant ses dernières sessions. Pourquoi présenter des propositions certainement vouées à la stérilité? »

Il est utile, dans l'intérêt général, de léguer aux Chambres nouvelles une part des travaux entrepris par leurs devancières, et il est logique de tirer parti des études auxquelles les différentes questions soumises au Parlement ont donné lieu. « L'examen de l'état des travaux législatifs de la Chambre permet d'établir que les mêmes propositions sont présentées successivement au cours des différentes législatures et qu'elles donnent lieu chaque fois à des études spéciales. Ne serait-il pas plus simple de décider que les questions, qui ont été examinées et discutées en commission et qui ont fait l'objet de rapports, seront trans-

mises à la Chambre nouvelle, qui n'aura qu'à délibérer sur les conclusions de ces rapports, après un examen sommaire des éléments qui les constituent ? Ne serait-il pas plus logique aussi de laisser à la nouvelle Chambre la mission de mener à fin les projets et propositions votés en première délibération, et que l'expiration des pouvoirs de la Chambre aurait empêché de voter définitivement ? » La Chambre évitera ainsi les lenteurs de la procédure ordinaire. « Au lieu d'être saisie directement par ses membres des propositions anciennes, à l'occasion desquelles il faudra procéder à des études complètes, elle profitera des résultats des travaux des commissions de la Chambre précédente, et des premières discussions qui auront eu lieu au sein de cette assemblée. »

D'autre part l'exposé des motifs assimile les propositions de loi aux projets au point de vue de la caducité : « On doit admettre en principe que la Chambre des députés a rempli sa mission, lorsqu'elle a voté un projet ou une proposition de loi, et que le Sénat doit en rester saisi sans qu'il y ait à distinguer les projets de loi présentés par le gouvernement et les propositions provenant de l'initiative parlementaire ».

« D'ailleurs les lois constitutionnelles ne disent pas que la loi doit être l'œuvre simultanée des deux Chambres... Il suffit qu'il y ait accord des deux assemblées sans qu'il soit nécessaire que cet accord se produise dans un temps déterminé... »

On sait que cette proposition de loi Letellier et Maujan n'a pas été votée. Déposée quelques mois avant la fin de la législature elle ne put venir utilement à l'ordre du jour. Elle a été remplacée par un projet de résolution réglementaire voté à la Chambre le 22 juillet 1893 et ainsi conçu :

ARTICLE UNIQUE. — Les propositions de loi qui auront été définitivement adoptées par une législature, mais dont le Sénat se sera considéré comme dessaisi par suite du renouvellement intégral de la Chambre ou de sa dissolution, seront de nouveau transmises au Président du Sénat par le Président de la Chambre, si la demande en est faite par quarante membres.

Mais deux mois après, la Chambre était saisie d'une proposition de résolution relative à la caducité des propositions à l'état de rapport, et présentée par M. Guillemet, député, dans la séance du 11 septembre 1893 (1). Cette proposition de résolution, qui avait pour but de hâter d'une façon générale le travail parlementaire, était ainsi rédigée :

ARTICLE PREMIER. — Il sera nommé dans les bureaux une commission de onze membres chargée de présenter, dans le délai de trois mois, un rapport indiquant les propositions votées à l'état de rapport sous la précédente législature, et qui pourront être utilement soumises à la législature actuelle.

1. Annexe, n° 142. *Doc. parl.* Chambre, 1893, sess. extraord.

ART. 2. — Pour ces propositions l'urgence sera déclarée de plein droit et, conformément à l'article 71 du règlement le renvoi dans les bureaux aura lieu immédiatement.

Dans l'exposé des motifs l'auteur de la proposition nous dépeint tous les inconvénients de la caducité, que nous connaissons déjà. « Cependant, dit-il, nous avons pensé qu'il était prudent de faire passer les propositions au crible d'un nouvel examen, et nous vous proposons de confier cet examen à une commission spéciale qui, après étude des rapports en souffrance, indiquerait ceux qu'ils serait utile de soumettre à bref délai à la Chambre. Nous trouverions dans cette mesure une très grande économie de temps et aussi une économie d'argent considérable... »

Un rapport favorable fut fait sur cette proposition par M. Lafont au nom de la première commission d'initiative (1). Mais elle fut ajournée plus tard par la commission spéciale chargée de l'examiner au fond sur un rapport présenté par M. Bertrand. Cet ajournement se fondait précisément sur l'existence de la résolution du 22 juillet 1893, qui permet de supprimer la caducité pour les propositions sur lesquelles l'attention de la Chambre a été appelée. Cette mesure semblait suffisante à ce moment et il ne paraissait pas utile d'aller plus loin.

La Chambre maintint dans son règlement la dispo-

1. Doc. parlem. Ch. 1893, annexe 291.

sition adoptée en vertu de cette résolution. Elle en fit plusieurs fois l'application, sans soulever aucune observation. Son président, avec son assentiment, transmit au président du Sénat 9 propositions d'initiative parlementaire votées sous la précédente législature (1). Mais lorsque la question se posa pour la première fois dans ces termes au Sénat, dans la séance du 12 juin 1894, M. Buffet éleva des doutes très sérieux sur la légalité, la constitutionnalité de cette procédure (2) : « Cette question ne peut pas rester incertaine. Elle n'est pas purement réglementaire. Elle a réellement une portée constitutionnelle. La Chambre des députés a incontestablement le droit de nous saisir des propositions de loi qu'elle a adoptées ; mais on ne saurait admettre que ce droit essentiellement constitutionnel soit attribué, soit délégué en quelque sorte à un certain nombre de membres de la Chambre des députés » (3).

Dans ces conditions la nécessité d'une étude nouvelle se faisait nettement sentir, ainsi que le besoin d'arriver à une solution définitive. C'était le sentiment général de l'assemblée et M. Demôle y répondit en déposant dans la séance du 10 décembre 1894 un projet de résolution tendant à décider que le Sénat demeurerait saisi régulièrement de toute proposition de loi transmise par la Chambre des députés qui l'a votée. Un

1. Eug. Pierre, ouvrage cité.

2. Esmein. *Droit constitutionnel*. Traité élémentaire.

3. *Journal officiel* du 13 juin 1894. Débats parlementaires.

volumineux rapport fut fait par M. Jules Godin, au nom de la commission chargée d'examiner le projet (1).

L'auteur du rapport expose la question, en fait l'historique, et précise les conditions dans lesquelles elle se présente actuellement au Sénat. Il fait ressortir la tendance très nette de la jurisprudence sénatoriale à maintenir les votes de la Chambre, après sa disparition. Ensuite il aborde le fond de la question.

Il examine d'abord dans quelle forme ont été prises les diverses résolutions adoptées par le Sénat concernant la caducité ou le maintien de telles ou telles propositions ou projets. Chaque fois que la question s'est posée, le Sénat a simplement statué par voie de règlement d'ordre du jour et maintenu ou rayé les projets ou les propositions. Il n'a jamais pris de résolutions positives. Par conséquent, si la situation se modifie, si les motifs qui avaient entraîné le retrait sont écartés, il peut revenir sur cette décision et reprendre les propositions qu'il avait abandonnées.

Pour trancher définitivement la difficulté il est nécessaire d'examiner quelle est la valeur des votes d'une Chambre disparue. La constitution est muette sur la question. Cependant elle suppose deux principes : l'égalité entre l'initiative du gouvernement et celle des membres du Parlement ; l'égalité entre les initiatives des deux Chambres.

1. *J. off.* du 5 janv. 1895.

La conséquence à déduire du premier principe c'est qu'il faut repousser toute distinction entre les projets et les propositions de loi. Si les votes de la Chambre sur les projets survivent à la législature, pourquoi ceux émis sur les propositions disparaîtraient-ils ? Admettre une distinction c'est créer une inégalité certaine entre les deux catégories d'initiative que la Constitution a voulu égales.

Un décret n'a pas la vertu de donner une valeur particulière à certains votes de la Chambre. S'il est établi que le vote d'une Chambre disparue n'existe plus, ce n'est pas le décret le transmettant au Sénat qui peut le faire revivre. Le mode de transmission d'un vote d'une Chambre à l'autre n'a sur lui aucun effet.

Il y a donc lieu de placer sur la même ligne les projets et les propositions de loi.

Du second principe, l'égalité des deux Chambres pour l'initiative et la confection des lois, il résulte que le vote émis par une Chambre a la même valeur et les mêmes effets que celui émis par l'autre. « Donc, si le vote de l'une est acquis et définitif après qu'il a été rendu, celui de l'autre a, dans la pensée du législateur, la même force. On ne peut faire disparaître l'un, le déclarer caduc, sans créer une inégalité par rapport au vote de l'autre Chambre (1). »

L'article 3 de la loi sur l'organisation des pouvoirs

1. Rapport Godin.

publics dit que le gouvernement promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres. Il ne met à ces votes aucune condition de temps ou de concomitance. Il ne dit pas que les deux Chambres doivent coexister.

La caducité a l'inconvénient très grave de diminuer l'initiative des députés. Or précisément la constitution a voulu très large cette initiative.

M. Jules Godin, dans la dernière partie de son rapport expose et réfute les trois objections principales faites au régime qu'il propose : 1° la nécessité de la coexistence des deux Chambres pour la confection d'une loi ; 2° le risque d'accepter une mesure et de promulguer une loi contredite par l'opinion des représentants actuels du pays ; 3° l'objection puisée dans les précédents tirés des anciens régimes.

Le rapport se termine par le projet de résolution suivant :

ARTICLE UNIQUE. — Le paragraphe 1 de l'article 127 du règlement du Sénat est modifié ainsi qu'il suit : « Les propositions de loi, émanées de l'initiative parlementaire votées par la Chambre des députés et transmises par le président de cette Chambre au président du Sénat, sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement, et le Sénat en demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés. »

Le Sénat, ratifiant les conclusions de sa Commission adopta le projet de résolution de M. Demôle.

En assimilant les propositions aux projets de loi il donnait une solution très logique et très simple à la difficulté. Les règlements édictaient déjà des règles identiques pour l'examen des propositions et des projets. En effet la première partie du texte de l'article 127 n'était pas modifiée. La disposition qu'il contient ne pouvait pas se concilier avec la distinction établie jusqu'ici par la jurisprudence du Sénat entre les projets de loi et les propositions de l'initiative parlementaire. Le membre de phrase ajouté *in fine* précise que l'assimilation entre les propositions et les projets persiste même après l'expiration du mandat de la Chambre. Ainsi les propositions votées par la Chambre des députés ne deviennent pas caduques à la fin de la législature par suite du renouvellement intégral ; et tous les votes émis par la Chambre en matière législative conservent une valeur juridique définitive et indéfinie.

La jurisprudence adoptée par le Sénat au moyen de cette modification à son règlement concorde bien avec le sentiment, souvent manifesté par la Chambre, d'assurer la continuation non interrompue de ses travaux.

Nous savons que, dès le début de la Constitution de 1875, nos législateurs, s'inspirant faussement de la tradition et des précédents établis par la monarchie constitutionnelle, étaient presque unanimes à admettre que, lorsqu'une législature prenait fin, tout le travail ina-

chévé qu'elle laissait s'évanouissait avec elle. Vainement la Chambre des députés multipliait ses efforts et prolongeait outre mesure la durée de ses sessions : à la fin de chacune d'elles l'œuvre législative accomplie paraissait bien modeste.

Les lenteurs de la procédure parlementaire ne permettent pas la plupart du temps à une réforme importante d'aboutir dans les limites restreintes d'une législature. Avec un régime qui admet la caducité, lorsque se termine cette législature, les rapports qui condensent les résultats des études souvent longues et complètes des commissions, restent lettre morte, et les questions qu'ils visent ne peuvent venir en discussion devant la Chambre nouvelle qu'après avoir suivi de nouveau la longue filière de la procédure parlementaire. Il faut que les propositions et projets de loi soient redéposés, réimprimés, renvoyés de nouveau à la commission compétente, rediscutés point par point par cette dernière pour donner lieu à un nouveau rapport, qui, après son impression et sa distribution, pourra enfin prendre rang à l'ordre du jour de la Chambre. Il en résultait naturellement une perte de temps considérable, un gaspillage fâcheux du travail parlementaire, si bien qu'il arrivait souvent au début de chaque législature que la Chambre était obligée d'écourter ou d'espacer ses séances faute de rapport à discuter.

Au contraire l'usage s'établit de bonne heure d'assu-

rer entre les diverses sessions d'une même législature une certaine continuité dans le travail.

Quoique la Chambre ne se considère pas comme liée par les décisions qu'elle a prises en matière de fixation d'ordre du jour au cours de la session qui a fini, il est d'usage qu'elle renouvelle ces décisions quand une nouvelle session commence. Les questions pendantes sont reprises sans interruption jusqu'à achèvement complet.

Pour remédier à la perte regrettable de temps qui résultait de l'anéantissement des travaux en fin de législature, plusieurs propositions ont été déposées à différentes reprises.

C'est d'abord la proposition de résolution de MM. Barodet et Clemenceau dans la séance du 19 décembre 1889 (1) :

ARTICLE PREMIER. — Toute proposition de loi qui aura été examinée et rapportée par une commission spéciale de la précédente législature pourra être reprise et portée à l'ordre du jour de la Chambre des députés sur la demande de l'un de ses membres.

ART. 2. — La nouvelle commission chargée d'examiner les amendements proposés et de soutenir la discussion se composera :

1. Doc. parl. S. et Ch. Session extraordinaire, 1889. — Débats parlement. Ch., 1890. Rapport de M. Francis Charmes.

1° Des membres de l'ancienne commission faisant partie de la Chambre actuelle ;

2° Et pour le complément, et par ordre d'inscription, des députés qui se feront inscrire au secrétariat général de la présidence.

Cette solution fut rejetée parce qu'elle parut présenter dans la pratique de nombreux inconvénients. On eut peur de voir s'accroître dans des proportions excessives le nombre des commissions ; de plus, la composition de ces commissions étant livrée au hasard de l'inscription, on craignit l'élimination systématique de tous les nouveaux députés, si, par hypothèse, tous les anciens membres de l'ancienne commission avaient été élus.

Nous avons exposé plus haut la proposition de loi Letellier et Maujan qui traite dans ses deux premiers articles de la reprise des travaux laissés en suspens par une Chambre disparue. Cette proposition ne fut pas votée.

Nous avons également parlé de la proposition de M. Guillemet sur le même sujet. La Commission du règlement repoussa cette proposition tout en reconnaissant l'intérêt qu'il y aurait à éviter la disparition, en même temps qu'une législature, de tous les travaux préparatoires. D'ailleurs l'adoption de la proposition Guillemet n'eût en rien modifié la situation. Il ne s'agissait en effet que du bénéfice illusoire de l'urgence à accorder de droit aux propositions anciennes.

Ainsi la solution de la difficulté était continuellement ajournée. Malgré un volumineux rapport de M. Georges Graux, déposé à la Chambre le 23 juin 1898, sur l'ensemble des réformes à apporter au règlement, la question ne faisait pas un pas. Pourtant tous les orateurs étaient d'accord pour venir critiquer du haut de la tribune notre organisation parlementaire, et déplorer en particulier les inconvénients de la caducité.

Enfin, dans la séance du 15 janvier 1903, il était déposé par M. Jules-Louis Breton, député, un rapport, au nom de la Commission du règlement chargée d'examiner le projet de résolution de l'auteur même du rapport et de plusieurs de ses collègues, relatif au renvoi des rapports déposés par les commissions de la précédente législature aux commissions nouvelles (1). Nous donnons plus loin, dans l'appendice, le texte de cette proposition, qui vint compléter l'article 18 du règlement de la Chambre.

Cette solution avait l'avantage d'être d'une application immédiate. Elle se présente d'ailleurs comme le complément logique de l'institution réglementaire des grandes commissions permanentes, en permettant à ces commissions de reprendre la suite naturelle des travaux de leurs devancières, par l'inscription immédiate à l'ordre du jour des rapports émanés de ces commissions.

1. Doc. parl. Chambre, sess. ord. Annexe, n° 637. Séance du 15 janvier 1903.

Si la commission compétente négligeait de prendre l'initiative de la reprise du rapport, l'initiative parlementaire peut agir à sa place.

La disposition adoptée a un autre avantage : elle permet de faire un triage judicieux parmi les travaux entrepris par les Chambres disparues. Il n'est pas possible en effet de transmettre à chaque assemblée tous les projets et toutes les propositions déposés durant les législatures précédentes ; mais il est utile dans l'intérêt général, et logique d'ailleurs de profiter des études faites et des résultats acquis.

CHAPITRE VI

RÉFORMES RÉGLEMENTAIRES DESTINÉS A ACCÉLÉRER LE TRAVAIL LÉGISLATIF ET RÉFORMES POLITIQUES PROPOSÉES POUR ATTÉNUER OU SUPPRIMER LA CADUCITÉ.

Nous avons vu que la surabondance des propositions dues à l'initiative parlementaire était pour beaucoup dans la lenteur et dans l'imperfection du travail législatif et dans les inconvénients de la caducité. Parvenue à l'expiration de son mandat, la Chambre n'a pas pu épuiser son programme ; elle laisse un état de travaux inachevés, qui vont sombrer dans le néant par suite de leur inachèvement même. Aussi, sans aborder de front le problème de la caducité, on a souvent proposé des réformes, dans le règlement intérieur de la Chambre des députés, pour activer le travail parlementaire, pour permettre une élaboration convenable et rapide des nombreux textes proposés, et leur éviter à la plupart l'écueil fatal de la caducité au jour où finit la législature.

On s'est plaint surtout à plusieurs reprises de la lenteur avec laquelle les propositions de loi sont examinées dans les commissions et de l'impossibilité absolue pour leur auteur, comme pour tout autre membre de l'assem-

blée, de les faire mettre à l'état de rapport et les faire venir utilement en discussion. Chaque année une liste sommaire des propositions qui reposent en paix dans les cartons des commissions est distribuée entre les membres du Parlement, et cette liste forme un volume toujours plus gros chaque année.

Déjà au mois de décembre 1899 la Chambre était saisie par MM. de Lanessan, Siegfried, Letellier et Georges Graux, Henry Maret, de quatre propositions de résolution relatives à la création de grandes commissions parlementaires. Ces diverses propositions furent rapportées, au nom de la Commission chargée de les examiner, par M. Francis Charmes, député.

Leurs auteurs, pour remédier à l'éparpillement des forces parlementaires dans un trop grand nombre de commissions, proposaient de substituer des commissions annuelles aux commissions actuelles. Ils faisaient à ces commissions le reproche de mettre un temps trop long à rapporter les propositions qu'on leur renvoie, et de manquer de compétence.

La Commission reconnaît qu'il existe trop de commissions et qu'il y aurait avantage à en réduire le nombre afin de mieux grouper les travaux parlementaires. Elle propose de faire de la Commission d'initiative, qui se renouvelle tous les mois, une commission annuelle.

D'autre part, elle demande de supprimer la nécessité des deux lectures, et elle propose d'ajouter à l'article 25 du règlement de la Chambre un paragraphe portant

que les commissions déposeront leur rapport dans le délai de trois mois.

Ces diverses réformes furent ajournées.

En 1893 un projet de résolution modificatif de l'article 25 du règlement était déposé à la Chambre par MM. Cunéo d'Ornano, Laroche, Joubert et Paulmier (1).

Les auteurs de la proposition font remarquer dans leur exposé des motifs que les commissions chargées de statuer sur le fond et auxquelles le règlement ne fixe aucun délai, ne doivent pas pour cela en profiter pour faire le silence sur une proposition. En conséquence, ils proposent à la Chambre de modifier le règlement ainsi qu'il suit :

ARTICLE UNIQUE. — Intercaler entre les deuxième et troisième paragraphes de l'article 25 du règlement un paragraphe ainsi conçu : « Le rapport est soumis à la Chambre dans un délai qui ne peut dépasser six mois, à dater du jour où la commission a été saisie. »

Sur ce projet de résolution un rapport sommaire a été présenté par M. Moutant (2).

Le rapporteur n'est pas hostile à la proposition, et il conclut à la prise en considération. Toutefois il fait observer qu'il se présente une foule de cas dans lesquels

1. Doc. parlem. Chambre, 1893. Annexe, n° 64.

2. Doc. parlem. Chambre 1893. Annexe, n° 207.

ce délai de six mois serait tout à fait insuffisant. Il n'est guère possible, d'autre part, d'assigner un terme fixe aux travaux d'une commission. Pourtant il est nécessaire d'établir une sanction contre les retards et les lenteurs. En conséquence le rapport se termine par le projet de résolution suivant :

ARTICLE UNIQUE. — L'article 25 est complété par un paragraphe ainsi conçu : « Les présidents des commissions spéciales adresseront chaque mois au président de la Chambre une note succincte exposant l'état d'avancement de leurs travaux, et indiquant la date probable à laquelle la commission compte déposer son rapport. Ces renseignements seront complétés par la mention des séances que chaque commission aura tenues. Ils seront réunis en un fascicule, que le président de la Chambre fera distribuer tous les mois en annexe au feuilleton. »

La question a été tranchée le 12 juin 1894 par un vote de la Chambre décidant que les rapports des commissions doivent être déposés dans un délai de trois mois, à partir de la nomination du rapporteur, conformément à la proposition Mirman du 15 janvier 1894.

Cette réforme d'ailleurs a été absolument inefficace. La force d'inertie des commissions n'a pu être vaincue. Certaines demeurent, malgré le nouveau texte, saisies d'une même proposition pendant trois et quatre ans (1).

1. Emile Larcher, professeur à la Faculté de Droit d'Alger. Article paru dans la *Revue politique et parlementaire*, juin-juillet 1898.

Au Sénat cette question fut tranchée par la résolution prise dans la séance du 10 décembre 1903 en deuxième lecture à la suite d'un rapport présenté par l'auteur même du projet de résolution, d'ajouter au chapitre VI du règlement du Sénat un article additionnel ainsi conçu :

ART. 63 *bis*. — Le rapport de tout projet ou proposition de loi devra être déposé sur le bureau du Sénat dans un délai maximum de six mois à partir du jour où la commission aura été saisie.

Le délai ne sera que de trois mois au maximum pour les projets ou propositions de lois modifiés par la Chambre des députés et renvoyés au Sénat.

La durée des intersessions ne sera pas comptée.

A l'expiration du délai tout sénateur pourra appeler le Sénat à délibérer sur sa mise à l'ordre du jour.

Toutefois, sur la demande motivée du rapporteur ou du président de la commission, le Sénat pourra accorder et fixer un nouveau délai.

Nous avons dit que les commissions d'initiative sont régies par les prescriptions de l'article 76 qui édicte un délai de vingt jours pour le dépôt d'un rapport. Le règlement était muet quant aux délais, lorsqu'il s'agissait de la seconde phase d'examen, à savoir : l'étude complète du projet par les commissions spéciales nommées dans les bureaux. Ainsi le nouvel article comble

une lacune qui était regrettable. Désormais une proposition de loi ne pourra pas rester éternellement lettre morte et ne jamais être mise en délibération.

Pour se protéger contre l'envahissement des propositions émanées de l'initiative parlementaire, il serait nécessaire d'instituer, au lieu des commissions d'initiatives mensuelles, une commission permanente ou tout au moins élue pour un an ; ou, si l'on aime mieux, un comité de législation, qui ferait un triage sérieux des propositions intéressantes (1).

Depuis 1902 on remédie à l'inconvénient du trop grand nombre de commissions spéciales par l'institution réglementaire de grandes commissions qui durent toute la législature. C'est un progrès important qui épargnera à la Chambre bien des tâtonnements et des retards.

Il serait désirable d'autre part de procéder, non plus tous les mois, mais tous les ans, au tirage au sort des bureaux afin de permettre aux députés de se connaître et d'acquérir plus de compétence dans les affaires.

Pour accélérer le travail législatif une réforme serait particulièrement nécessaire : la suppression des deux délibérations. La formalité des deux ou trois lectures se comprend sous le régime de l'assemblée unique ; elle ne s'explique guère sous le régime des deux assemblées, surtout pour les projets du gouvernement, car dans ce

1. Michon. *L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif*. 1891.

dernier cas il y a le concours de trois volontés pour faire la loi. Sous le Consulat et l'Empire, sous la Restauration, sous la monarchie de Juillet, sous le second Empire, il y avait une seule délibération. Dans certains pays il n'y a qu'une délibération. On ne s'en trouve pas plus mal.

Ajoutons que la Constitution permet au chef de l'Etat de demander une nouvelle délibération. Cette précaution ne suffit elle pas ?

Pour supprimer l'inconvénient de la caducité une réforme politique a été proposée, celle de soumettre la Chambre des députés à un régime de renouvellement partiel. Telle est la proposition de M. Morlot déposée à la séance du 6 novembre 1902 et demandant d'étendre à six années la durée du mandat législatif et d'organiser le renouvellement partiel de la Chambre des députés.

La cause principale et primordiale de la caducité des projets et des propositions de loi, c'est, nous l'avons vu, le renouvellement intégral de la Chambre. Il est reconnu que le Sénat, soumis au régime du renouvellement partiel, est un corps perpétuel, que le travail préparatoire de ses commissions est permanent, et que les votes qu'il émet ont une valeur définitive. Faut-il demander pour la Chambre des députés le renouvellement partiel ? C'est ici le lieu d'examiner sommairement les avantages et les inconvénients de ces deux modes de renouvellement.

« En droit, dit M. Esmein (1), le renouvellement partiel fait de l'assemblée un être juridique perpétuel ; il lui évite une sorte de *capitis diminutio*, qui l'atteint dans le système contraire. En fait, il assure à une assemblée l'esprit de suite et la capacité professionnelle, et les traditions s'y conservent plus aisément... Les nouveaux venus font facilement leur apprentissage au sein d'une majorité de collègues plus anciens... » Au contraire, la première session au moins d'une assemblée renouvelée intégralement se passera en tâtonnements, en discussions stériles.

Au point de vue politique le renouvellement intégral d'une assemblée, permettant l'irruption soudaine d'une nouvelle majorité, est une cause d'instabilité pour le gouvernement. Les époques des élections législatives générales sont en effet des phases difficiles pour les ministères ; ils risquent de voir se déplacer tout d'un coup la majorité qui les soutenait. Il n'est pas avantageux non plus que les changements de l'opinion publique se répercutent aussi violemment dans une assemblée.

Enfin l'agitation électorale est portée à son maximum aux époques du renouvellement intégral.

Pourquoi donc avoir adopté ce système pour la Chambre, alors que le Sénat demeurerait sous un régime contraire ? « Des deux systèmes, prétend M. Duguit,

1. Esmein. *Elém. de droit const.* 1904, p. 755.

l'un est le meilleur. Il n'y a pas de raison pour ne l'appliquer qu'à une Chambre (1). »

Mais toutes les fonctions ne sont pas communes entre le Sénat et la Chambre des députés. La Chambre, dans le gouvernement parlementaire, a aussi pour fonction de surveiller le pouvoir exécutif, de décider du sort des ministères, d'orienter la politique. « Cette orientation, elle doit elle-même la recevoir périodiquement du pays tout entier. Cela implique nécessairement de grandes consultations nationales qui ne peuvent se faire que par des élections générales... Les élections générales sont le grand et le vrai ressort du gouvernement parlementaire, et le renouvellement intégral est le moyen normal pour les produire (2). » Pour le Sénat on a, au contraire, adopté le système du renouvellement partiel parce que le rôle du Sénat, en partageant le pouvoir législatif avec la Chambre, est de faire sentir une influence modératrice.

D'autre part, le peuple souverain ne doit aliéner la souveraineté que pour un temps très court entre les mains de ses représentants. Une assemblée permanente pourrait devenir toute-puissante et dangereuse pour la liberté. « Le renouvellement intégral, a dit Royer Collard, appartient davantage au principe républicain le renouvellement partiel au principe monarchique (3). »

1. M. Léon Duguit. *Revue pol. et parl.* « L'élection des sénateurs », sept. 1895.

2. Esmein, ouv. cité.

3. Boutroue. *Du renouvellement des Chambres législatives.*

Dans les milieux parlementaires c'est la thèse de M. Esmein qui a triomphé jusqu'ici. En 1902 (séances des 17 et 18 mars 1902) la Chambre a repoussé des propositions tendant au renouvellement partiel. Il ne semble pas que l'opinion de la majorité se soit modifiée sur ce point. Cette réforme aurait donc peu de chances d'aboutir ; ce serait peut-être d'ailleurs, si les arguments de M. Esmein sont justes, un remède pire que le mal que nous voudrions guérir : la caducité.

Nous avons vu que quatre années c'était un laps de temps trop court pour permettre à une assemblée de fournir un travail de longue haleine, surtout à notre Chambre des députés, où le nombre des membres est peut-être excessif. En allongeant la durée de son mandat on corrigerait le préjudice que le renouvellement trop fréquent en même temps qu'intégral cause à l'œuvre législative. Les effets de la caducité en seraient certainement atténués. Dans beaucoup de pays parlementaires, tels que l'Angleterre, l'Allemagne, le mandat des députés dure cinq, six et même sept ans. En France d'ailleurs il a été de sept ans sous la Monarchie et de six ans sous le second Empire.

APPENDICE

Nous donnons dans cet appendice les articles intéressant le sujet extraits des règlements de la Chambre et du Sénat, avec leurs modifications récentes.

Articles réglant les transmissions des projets et des propositions de loi de la Chambre au Sénat et inversement.

Articles concernant les projets de loi

Sénat

ART. 126. — Tout projet de loi voté par le Sénat est transmis par le président du Sénat au ministre qui en a fait la présentation. Si le gouvernement ne le présente pas à la Chambre des députés dans le mois qui suit, un membre du Sénat peut reprendre le projet, que le président du Sénat transmet

Chambre des députés

ART. 141. — Disposition analogue.

alors au président de la Chambre.

... Toute proposition votée par le Sénat est transmise directement par le président du Sénat au président de la Chambre. Le gouvernement est avisé de cet envoi.

ART. 127. — Les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire, votées par la Chambre et transmises au président du Sénat sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le gouvernement, et le Sénat en demeure saisi même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés.

(Ce dernier membre de phrase est spécial au Sénat et a été ajouté le 10 septembre 1894.)

ART. 64. — Les projets de loi présentés au nom du gouvernement sont déposés par un des ministres sur le bureau du Sénat, après lecture si le Sénat l'ordonne.

ART. 142. — Disposition analogue.

ART. 30. — Disposition identique.

ART. 67. — Aucun projet de loi, sauf les cas d'urgence, n'est voté définitivement qu'après deux délibérations à des intervalles qui ne peuvent être moindres de cinq jours.

ART. 72. — Tout projet repoussé après l'une des deux délibérations ne peut être reproduit avant le délai de trois mois.

ART. 50. — Même texte.

Articles concernant les propositions

ART. 77. — Toute proposition faite par un sénateur est formulée par écrit ; elle est remise au président qui, après en avoir donné connaissance au Sénat, la renvoie à la commission spéciale des propositions...

ART. 80. — L'auteur d'une proposition peut toujours la retirer, même quand la discussion est ouverte ; mais si un autre membre la reprend, la discussion continue.

ART. 34. — Disposition identique. Toutefois, toute proposition faite par un député doit être formulée par écrit en articles de loi et précédée d'un exposé des motifs.

ART. 37. — Disposition identique.

ART. 81. — Les propositions rejetées par le Sénat ne peuvent être représentées avant le délai de trois mois, si elles ont été prises en considération ; avant un délai de six mois, si la prise en considération a été écartée.

ART. 132. — Lorsque des projets ou propositions de loi votés par le Sénat sont rejetés par la Chambre des députés, ils ne pourront être repris avant le délai de trois mois que sur l'initiative du gouvernement.

ART. 38. — Disposition légèrément différente : « Les propositions ne peuvent être représentées avant le délai de trois mois, si elles ont été prises en considération ; avant le délai de six mois, si elles ont été repoussées au premier vote.

ART. 147. — Disposition identique.

ART. 18, *in-fine*, du règlement de la Chambre ainsi complété dans la séance du 19 août 1903 :

« Après le renouvellement intégral de la Chambre, les rapports sur le fond déposés par les commissions de la précédente législature peuvent être repris et renvoyés aux commissions nouvelles soit sur l'initiative des commissions elles-mêmes, soit sur l'initiative de vingt membres. Les demandes de renvoi sont déposés entre les mains du président qui les communique à la Chambre. Lorsque la demande émane d'une commission, le renvoi est de droit ; dans le

cas contraire, la Chambre statue par assis et levé, sans débat. Toute commission saisie d'un rapport émanant de la précédente législature peut décider qu'elle en accepte les conclusions sans amendement ; elle charge alors l'un de ses membres d'en soutenir les conclusions devant la Chambre.

Si la commission estime qu'il y a lieu de modifier un ou plusieurs articles, elle soumet à la Chambre un rapport se limitant aux articles amendés.

CHAPITRE VII

DROIT COMPARÉ. — LA CADUCITÉ DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

On a souvent objecté l'exemple de certains parlements étrangers, au régime qui repousse la caducité des propositions et des projets de loi votés par une Chambre disparue, et qui est celui finalement adopté par notre Sénat et par notre Chambre des députés. Nous allons voir quelles solutions on a admises en Belgique, en Angleterre, aux Etats-Unis et en Allemagne.

En Belgique, la question de savoir ce que deviennent les travaux non terminés après dissolution s'est posée pour la première fois devant la Chambre des représentants avant les élections générales de 1892, qui avaient été la conséquence de la dissolution relative à la révision de la Constitution de 1830. Une demande de renseignements avait été formulée le 16 décembre 1892 par M. le greffier en chef de la Chambre des représentants et adressée à M. Pierre, alors secrétaire général de la Présidence de la Chambre des députés française, au sujet du sort fait aux projets et propositions de lois

après dissolution, renouvellement intégral ou partiel (1). M. Pierre répondit par une note, qui ne fait que reproduire les motifs qui justifient la caducité, et l'exposé du système français de cette époque. Nous avons fait remarquer que la question de la caducité ne peut se poser en Belgique qu'en cas de dissolution, la Chambre des représentants étant soumise au renouvellement partiel. Elle fut résolue non par la voie réglementaire mais par une loi, la loi du 1^{er} juillet 1893 ainsi conçue :

ARTICLE PREMIER. — En cas de dissolution des deux Chambres, les projets de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute sont considérés comme non venus ; chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de lois qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

ART. 2. — En cas de dissolution de l'une des deux Chambres, les projets de loi qui ont été présentés à la Chambre dissoute et n'ont pas été adoptés par elle sont considérés comme non venus ; la nouvelle Chambre est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution ; l'autre Chambre reste saisie des projets qui ont été adoptés par la Chambre dissoute.

ART. 3. — La présente loi aura effet rétroactif.

1. Eug. Pierre. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire.*

Ainsi, au point de vue qui nous préoccupe, cette loi ne tranche pas la difficulté.

En Angleterre la règle traditionnelle est que la clôture de chaque session du Parlement rend caducs tous les projets de loi qui étaient pendants devant l'une ou l'autre des deux assemblées et n'avaient pas encore été votés par les deux Chambres. Nous avons vu que la même règle fut suivie en France sous la Restauration jusqu'en 1832 ; à cette époque la Chambre des députés prit une résolution qui fit survivre ses travaux à la clôture de chaque session. Mais ils devenaient caducs s'ils n'avaient pas abouti à une loi avant la fin de la législature.

M. Esmein explique ainsi cette règle dans le droit anglais (1) : « En droit pur les deux Chambres ne sont que les conseillers de la Couronne ; elles ne tiennent pas de la souveraineté nationale une fonction et une autorité propres. Elles ne peuvent parler et statuer que lorsque la Couronne les rassemble et leur donne la parole ; et quand elle la leur retire par une prorogation (chaque session du Parlement porte le nom de prorogation), tout ce que l'une d'elles avait dit et décidé pendant la session, disparaît, lorsque la résolution n'est pas arrivée à l'état de perfection qui permet d'en faire une loi. »

Les principes sont tout à fait différents chez nous. Les Chambres tirent tous leurs pouvoirs de la souve-

1. Esmein. *Droit constitutionnel*, édit. 1906, p. 132.

raineté nationale. Elles sont les mandataires directs (Chambre des députés) ou indirects (Sénat) du suffrage universel. Elles exercent en commun, par l'ordre permanent du peuple souverain, la fonction législative.

Si le travail est plus rapide et plus fécond chez nos voisins, cela tient, chez eux, à des habitudes particulières, à une pratique très ancienne du parlementarisme, et aussi à ce fait qu'ils peuvent négliger leur législation civile, qui est presque entièrement coutumière. D'ailleurs les propositions parlementaires aboutissent rarement ; l'initiative gouvernementale est prépondérante.

La pratique des Etats-Unis est analogue à celle de l'Angleterre et les effets de cette caducité sur la masse considérable des bills inutiles, qui sont proposés pendant une législature, sont considérés comme bienfaisants par certains auteurs.

Ce sont des commissions permanentes qui examinent les bills. En moyenne chaque commission, à l'exception de deux ou trois très importantes, ne dispose que de deux heures dans les dix mois entiers du Congrès, pour présenter ses bills et les discuter (1). Aussi la plupart des bills proposés demeurent caducs. Bien peu peuvent être examinés à la Chambre et cet examen, pour chacun, ne dure qu'un temps très court.

A la Chambre des députés prussienne, les projets et

1. Bryce. *La République américaine*. trad. française, t. I.

les propositions de loi non adoptés dans le cours d'une session sont frappés de caducité (art. 74 du règlement intérieur, identique à l'article 70 du règlement du Reichstag) (1).

L'empereur peut proroger les pouvoirs du Reichstag ou bien clore ses sessions (constitution impériale, art. 12). Ce droit est cependant limité : le Reichstag ne peut pas, sans son consentement, être prorogé pour une période de plus de trente jours, ni plusieurs fois pendant la même session (constitution impériale, art. 26).

Il est d'usage constant que la prorogation ne rompt pas la continuité des travaux du Reichstag, tandis que la clôture de ses sessions l'interrompt. En conséquence, dans les cas de prorogation, il n'y a pas besoin d'une nouvelle convocation ou d'une nouvelle ouverture du Reichstag. Les travaux sont simplement suspendus pendant la prorogation. Les projets et les propositions de loi restés sans solution sont repris et continués au point où on les avait laissés, quand l'Assemblée rentre en session.

La clôture, au contraire, entraîne la discontinuité des travaux et la caducité de toutes les affaires qui n'ont pas été solutionnées dans la dernière session. Toute la procédure doit être recommencée.

ART. 70 du règlement intérieur du Reichstag. — Les projets de loi, propositions et pétitions sont tenus pour

1. Laland. *Le droit public de l'Empire allemand*. t. I, traduction Gandilhou. Paris, 1900-1906.

caducs à l'expiration de la session dans laquelle ils ont été déposés, mais non adoptés.

Il résulte aussi que même les commissions ne peuvent tenir de séances pendant les intersessions. Elles ne peuvent poursuivre, après la clôture de la session, leurs travaux d'assemblées prédélibérantes, à moins qu'une loi d'Empire spéciale le leur permette exceptionnellement. Ainsi la loi du 23 décembre 1874 autorisa la commission instituée par le Reichstag, pour la discussion préalable d'un projet de loi d'organisation judiciaire, d'un projet de Code pénal et de Code civil, à poursuivre ses délibérations après la clôture de la session du Reichstag jusqu'au commencement de la session ordinaire suivante.

On a même contesté aux commissions le droit de tenir des séances pendant les prorogations. Mais on admet généralement que ces séances sont licites, bien que le règlement n'en parle pas, parce que la Constitution n'y est pas contraire.

CONCLUSION

Devant la tâche toujours grandissante du Parlement, plus que jamais le besoin se fait sentir de rendre plus féconde l'œuvre législative : « Si le travail parlementaire n'est pas organisé d'une façon rationnelle et prompte, une Chambre risque de ressembler à un moulin qui moud à vide (1). »

Il importe peu qu'une grande somme de labeur soit dépensée au cours de chaque législature, si c'est en pure perte ; que le nombre des propositions et des projets déposés soit important et sérieuses les études faites dans les commissions, si ces projets et propositions demeurent caducs, si les rapports présentés ne doivent jamais voir le jour de la discussion publique. Le pays ne tient pas compte des efforts stériles : il constate l'insuffisance des résultats. Le Parlement lui-même d'ailleurs a une conscience complète de ses devoirs. Non moins ardemment que le pays il veut une féconde activité du travail législatif.

1. Discours de M. Paul Deschanel, séance de la Chambre, 12 mars 1894.

Les adversaires du régime parlementaire lui reprochent son impuissance ; ils le rendent responsable des lenteurs et de l'incohérence des travaux législatifs, sans rechercher si la faute n'est pas aux conditions mêmes de son fonctionnement. Souvent il ne faut pas chercher très loin le remède à de grands maux. Une petite modification faite dans un rouage très simple et sans importance, au premier abord, de la machine, peut soudain donner à celle-ci l'impulsion attendue et la souplesse désirable.

Pour arriver à une solution heureuse, sinon complète, de la caducité il n'a pas été nécessaire de toucher aux textes, aux principes constitutionnels. Unilatéralement les deux assemblées ont effectué la réforme : la Chambre des députés en ajoutant à son règlement un article, le Sénat en complétant un article de son règlement.

Des raisons d'utilité pratique suffisaient à justifier la première réforme. La caducité, qui frappait tous les travaux inachevés d'une législature disparue, était en grande partie la cause de la stérilité parlementaire. Les arrêts périodiques dans les travaux préparatoires empêchaient une rapide confection des lois. Chaque nouvelle Chambre éprouvait le même embarras devant le néant de son ordre du jour. C'était l'avis de presque tous les auteurs et le sentiment de la Chambre entière qu'il fallait réformer cet état de choses. Comment se fait-il qu'avec une semblable unanimité aucune réforme intéressante n'ait pu aboutir en ce sens pendant si long-

temps ? C'est que la plupart des commissions du règlement voulant faire trop en une fois proposaient des remaniement trop complets, une revision trop profonde du règlement pour être acceptée en bloc par la Chambre. Il aurait fallu présenter chaque question séparément ; la question de la caducité des travaux nécessitait bien à elle seule un rapport. C'est ce que comprirent et que firent M. Jules-Louis Breton et plusieurs de ses collègues dans leur projet de résolution déposé à la Chambre le 15 janvier 1903, projet qui fut voté et qui remédie partiellement à la stérilité parlementaire en assurant, dans une certaine mesure, la continuité des travaux de la Chambre des députés.

Aucune raison de droit ne pouvait être objectée à la réforme, la caducité des travaux inachevés d'une Chambre disparue n'étant fondée sur aucun texte de loi constitutionnelle et même sur aucun texte du règlement. La Chambre est libre d'organiser comme elle l'entend son fonctionnement intérieur et de s'imposer telle ou telle méthode de travail.

L'autre côté de la question qui nous occupe, c'est-à-dire la caducité des travaux achevés d'une Chambre disparue, mais auxquels il manque, pour être parfaits, la sanction du Sénat, soulève au contraire des difficultés assez importantes. Dans la solution qu'il adopta à la suite du rapport de M. Jules Godin sur le projet de résolution de M. Demôle, le Sénat s'est laissé dominer par des raisons d'utilité pratique et surtout par cette considé-

ration qu'il était illogique de faire une distinction entre les projets de loi et les propositions de l'initiative parlementaire. Il uniformisa donc sa jurisprudence pour plus de commodité et de rapidité dans ses travaux.

Mais la question, nous l'avons vu, est très délicate et très controversée. Elle revient en somme à celle-ci : quelle est la valeur et la portée du vote d'une Chambre disparue ? Pour justifier la mesure prise, il est nécessaire de donner de meilleures raisons et de montrer qu'elle découle naturellement sinon des textes du moins de l'esprit de notre constitution.

Avec M. Esmein, considérant les deux Chambres comme les deux premiers fonctionnaires de l'Etat, nous invoquons les principes du droit public en matière de fonctions : « Tout acte régulièrement accompli par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions conserve sa valeur alors même que le fonctionnaire disparaîtrait par mort ou destitution avant que l'acte accompli fût parfait... » Ainsi les votes de la Chambre, quoique temporaire en vertu du renouvellement intégral, sont en principe définitifs comme ceux du Sénat permanent.

D'autre part, l'égalité des deux Chambres pour l'initiative et la confection des lois étant un principe de notre droit constitutionnel, il résulte que le vote émis par une Chambre ne diffère pas quant à la valeur et à ses effets du vote émis par l'autre. La caducité, qui frapperait seulement les votes de la Chambre sur des propositions de loi dues à l'initiative de ses membres, et

qui épargnerait tous les votes du Sénat et même les votes de la Chambre concernant des projets de loi émanés du gouvernement, cette caducité partielle constituerait une inégalité qui n'est ni dans la constitution ni dans les principes de la démocratie. Notre constitution a voulu l'initiative parlementaire aussi grande que possible et égale à celle du gouvernement.

D'autre part, l'initiative de la Chambre ne doit pas être inférieure à celle du Sénat ; celle-ci même lui cède le pas en matière financière. Par conséquent, la caducité, en paralysant au moins partiellement le droit d'initiative des députés, contredit les principes constitutionnels et entrave la pratique normale du régime parlementaire.

Le seul inconvénient qui puisse résulter du système qui repousse complètement la caducité est le suivant : l'opinion de la Chambre nouvelle peut différer de celle de l'ancienne Chambre. Tenir compte du vote d'une Chambre disparue en face d'une Chambre nouvelle c'est risquer d'accepter une mesure et de promulguer une loi contredite par l'opinion des représentants actuels du pays. Mais dans notre constitution, les Chambres puisant toutes les deux leur source dans le suffrage universel l'une directement, l'autre de ses mandataires directs, un changement d'opinion dans le pays aura également sa répercussion sur les élections sénatoriales, et le sentiment du Sénat aura changé comme celui de la Chambre.

Par conséquent s'il s'agit d'une mesure législative importante, passionnant l'opinion et condamnée par elle dans des élections générales, elle ne rencontrerait pas au Sénat une majorité pour la voter et le conflit redouté ne saurait se produire.

D'ailleurs si par impossible cette difficulté se présentait, la constitution elle-même permet de la résoudre en disposant que, même lorsqu'une loi a été votée par les deux Chambres, le président de la République peut encore provoquer sur elle de nouvelles délibérations.

Ainsi, en adoptant les conclusions du rapport Godin, le Sénat, comme l'affirmait ce rapport, rétablissait l'interprétation exacte de nos textes constitutionnels, effacée à l'origine sous une inspiration peu conforme à l'esprit de nos institutions. Il donnait satisfaction au sentiment souvent exprimé par la Chambre dans une question qui l'intéresse si directement, et il aidait dans la limite de ses pouvoirs au bon fonctionnement du travail législatif.

Vu : le Président de la thèse,
CHAVEGRIN

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur
L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Exposé sommaire de la procédure des assemblées politiques dans la confection des lois France et étranger...	10
CHAPITRE I. — Généralités sur la caducité. — En quoi consiste la caducité.....	21
CHAPITRE II. — Champ d'application de la caducité. — La caducité à la Chambre et au Sénat. — Distinction entre les projets et les proposi- tions au point de vue de la caducité.....	27
CHAPITRE III. — Statistique comparative des projets et des propositions de loi. — Abus de l'ini- tiative parlementaire.....	37
CHAPITRE IV. — Résultats de la caducité. — Ses avantages et ses inconvénients.....	45
CHAPITRE V. — Historique de la caducité. — La eadu- cité sous la monarchie constitutionnelle et sous la troisième République. — Historique des efforts et des réformes réglementaires qui ont eu pour but de la restreindre.....	51

CHAPITRE VI. — Réformes réglementaires destinées à accélérer le travail législatif et réformes politiques proposées pour atténuer ou sup- primer la caducité.....	75
APPENDICE. — Articles intéressant le sujet, extraits des règlements de la Chambre et du Sénat.	85
CHAPITRE VII. — Droit comparé. — La caducité en Belgique, en Angleterre, aux Etats-Unis et en Allemagne.....	90
CONCLUSION.....	97

